

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DROIT CONSTITUTIONNEL

DES

ATTRIBUTIONS FINANCIÈRES
DU SÉNAT FRANÇAIS

THÈSE DE DOCTORAT

Soutenue le 21 février 1900, à une heure

PAR

RENÉ DE TAILLANDIER

Président . . . M. CHAVEGRIN, professeur.

Suffragants : { MM. ESMEIN, id.
CHÉNON, id.

NANCY

IMPRIMERIE BERGER-LEVRAULT & C^{ie}

18, RUE DES GLACIS, 18

1900

DES

ATTRIBUTIONS FINANCIÈRES

DU SÉNAT FRANÇAIS

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DROIT CONSTITUTIONNEL

DES

ATTRIBUTIONS FINANCIÈRES

DU SÉNAT FRANÇAIS

THÈSE DE DOCTORAT

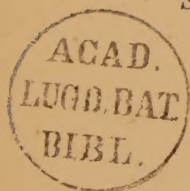
Soutenue le 21 février 1900, à une heure

PAR

RENÉ DE TAILLANDIER

Président . . M. CHAVEGRIN, professeur.

Suffragants : { MM. ESMEIN, id.
CHÉNON, id.



NANCY

IMPRIMERIE BERGER-LEVRAULT & C^{ie}

18, RUE DES GLACIS, 18

1900

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

A MONSIEUR JULES LEGRAND

DÉPUTÉ DES BASSES-PYRÉNÉES

ANCIEN SOUS-SECRÉTAIRE D'ÉTAT AU MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR ET DES CULTES

DES

ATTRIBUTIONS FINANCIÈRES

DU SÉNAT FRANÇAIS

CHAPITRE I

ORIGINES HISTORIQUES DE L'ARTICLE 8 § 2
DE LA LOI DU 24 FÉVRIER 1875

Les attributions financières du Sénat français sont déterminées, sous l'empire de la constitution actuelle, par le paragraphe 2 de l'article 8 de la loi du 24 février 1875 qui est ainsi conçu :

« *Le Sénat a, concurremment avec la Chambre des Députés, l'initiative et la confection des lois. Toutefois, les lois de finances doivent être, en premier lieu, présentées à la Chambre des Députés et votées par elle.* »

La simple lecture de cet article de loi fait ressortir la différence essentielle qu'il établit entre les lois ordinaires

et les lois de finances. En effet, alors que les lois ordinaires peuvent être votées indifféremment en premier lieu, soit par le Sénat, soit par la Chambre des Députés, les lois de finances doivent être tout d'abord adoptées par la Chambre des Députés avant que le Sénat soit appelé à en connaître. En ce qui concerne les lois de finances, il existe donc un véritable droit de priorité en faveur de la Chambre des Députés.

Cherchons d'où peut bien provenir cette différence essentielle. La première origine historique se retrouve dans le Parlement anglais. Il résulte en effet d'un privilège réclamé par les Communes anglaises, dès 1395, et consacré depuis à leur profit en maintes circonstances que les bills ayant pour objet d'accorder des aides ou subsides doivent être votés en premier lieu par les Communes ; quant aux autres bills, ils peuvent être consentis, *en premier lieu*, par la Chambre des Lords.

Tous ceux qui se sont préoccupés, depuis 1789¹, d'introduire en France un régime constitutionnel analogue à

1. A chaque siècle de notre histoire on trouve une affirmation nouvelle de cette maxime fondamentale qu'aucun subside ne peut être mis sur le peuple sans le consentement des États généraux. « Dans toutes les assemblées nous retrouvons l'affirmation plus ou moins précise de certains principes tutélaires, tels que le *libre consentement des impôts*, l'intervention du pays dans ses propres affaires, la responsabilité des conseillers du prince. Si ces maximes n'ont jamais péri en France, dit un illustre historien (M. Guizot, *Histoire de la civilisation*), les États généraux y ont puissamment contribué, et ce n'est pas un léger service à rendre à un peuple que de maintenir dans ses mœurs, de réchauffer dans sa pensée les souvenirs et les droits de la liberté. Ne nous laissons pas de répéter que les États généraux ont eu cette vertu et que, s'ils n'ont rien fondé, ils ont conservé des doctrines et préparé des institutions. » (GEORGES PICOT, *Histoire des États généraux*, 2^e édition, tome V, page 234.)

celui de l'Angleterre se sont inspirés tout naturellement de la différence du vote des bills¹.

Ce système fut proposé à la Constituante, au nom de son comité de constitution, dans les rapports qui furent présentés à son examen, le 31 août 1789, par Lally-Tolendal, Mounier, Versailles et Baudoin. Ce comité préconisait l'établissement de deux Chambres distinctes; mais, après avoir proclamé leur égalité au point de vue législatif, il apportait à ce principe une restriction considérable en matière financière, restriction que Lally-Tolendal formulait ainsi dans les articles 63 et 64 de son projet :

« ARTICLE 63. — Aucune loi relative aux subsides, à leur répartition, ou aux emprunts, ne pourra jamais prendre naissance dans le Sénat; elle sera entièrement rédigée dans la Chambre des Représentants qui en réglera l'emploi et la durée. »

« ARTICLE 64. — Le Sénat aura le droit d'approuver les lois proposées sur cette matière. Il ne pourra y faire aucun changement ou modification². »

Mais la Constituante n'eut³ pas à se prononcer sur ce

1. Parmi les nations modernes, l'Angleterre est arrivée la première à un régime politique permettant une bonne législation budgétaire. Depuis plusieurs siècles déjà, la Chambre des Communes est investie, dans des conditions très larges, du double droit de voter le budget et de contrôler l'emploi des fonds. Aussi l'Angleterre jouit-elle aujourd'hui des avantages d'une organisation financière très perfectionnée. En France, au contraire, c'est seulement depuis 1789 que les Assemblées sont devenues permanentes. (BEAUREGARD, *Éléments d'économie politique*, page 327.)

2. *Archives parlementaires*, 1^{re} série, tome XVIII, page 526. — La rédaction proposée par MOUNIER était à peu près identique.

3. La règle de l'annalité, s'appliquant sans réserve à l'ensemble de la loi du budget, a été conçue par la Constituante. Elle impose la périodicité des sessions législatives, et est consacrée par nos lois, depuis 1789, comme

point, puisque, dans sa constitution du 3 septembre 1791, elle n'admit qu'une seule Chambre. Cette constitution est la première de nos constitutions écrites. Aux termes de l'article 3 du titre III, le pouvoir législatif est délégué à une Assemblée Nationale composée de représentants temporaires, librement élus par le peuple, pour être exercé par elle, avec la sanction du Roi.

La disposition restrictive insérée dans l'article 8 § 2 de la loi du 24 février 1875 ne pouvant se concevoir que si le pouvoir législatif est réparti entre deux assemblées, on n'en rencontre aucune trace, non seulement dans la constitution du 3 septembre 1791, mais encore dans la constitution girondine présentée à la Convention par Condorcet le 16 février 1793 (le corps législatif est un, et sera composé d'une seule Chambre; il sera renouvelé tous les ans, titre VII, article 1^{er}), non plus que dans la constitution montagnarde adoptée par la même Assemblée le 24 juin 1793 (le corps législatif est un, indivisible et permanent, article 39), ni plus tard, dans la constitution républicaine des 4-10 novembre 1848 (le Peuple français délègue le pouvoir législatif à une Assemblée unique, article 20).

Les constitutions du 22 frimaire an VIII (il ne sera promulgué de lois nouvelles que lorsque le projet en aura été proposé par le Gouvernement, communiqué au tribunat et décrété par le corps législatif, article 25) et du 14 janvier 1852 (le corps législatif discute et vote les projets de loi et l'impôt, article 39) qui concentraient

un élément essentiel et inséparable du principe du libre vote des subsides, toujours invoqué par le Tiers-État avant 1789 (TH. DUCROCQ, *Cours de droit administratif et de législation française des finances*, tome III, page 100).

dans les mains d'une Assemblée unique, « le corps législatif », le pouvoir de voter la loi, n'avaient pas à s'occuper, non plus, d'une disposition semblable à celle mise en vigueur plus tard par la loi actuelle du 24 février 1875.

Quant à la constitution du 5 fructidor an III, bien qu'ayant confié à deux Assemblées ou Conseils (le Conseil des Cinq-Cents et le Conseil des Anciens) le droit de voter la loi, elle n'avait pas à mentionner de disposition analogue à celle de l'article 8 § 2 précité, puisque la règle exceptionnelle édictée aujourd'hui par ce dernier texte en ce qui touche les lois de finances s'appliquait alors à *toutes* les lois sans aucune exception. *En toute matière*, les lois devaient être d'abord votées par le Conseil des Cinq-Cents, et il appartenait seulement au Conseil des Anciens d'approuver en entier ou de rejeter en bloc les résolutions adoptées précédemment par le Conseil des Cinq-Cents¹.

Mais, en en exceptant la constitution du 5 fructidor an III, toutes les constitutions françaises qui ont, comme la constitution anglaise, admis la division du pouvoir législatif entre deux Chambres ayant, en principe, des attributions identiques, ont reproduit, comme elle, dans une certaine mesure tout au moins, la différence faite entre les lois de finances et les lois ordinaires.

C'est d'abord, dans son article 5, la constitution décrée-

1. Les résolutions du Conseil des Cinq-Cents, adoptées par le Conseil des Anciens, s'appellent lois (article 92 de la constitution du 5 fructidor an III).

La proposition de la loi, faite par le Conseil des Cinq-Cents, s'entend de tous les articles d'un même projet : le Conseil des Anciens *doit les rejeter tous*, ou *les approuver dans leur ensemble* (article 95).

tée par le Sénat conservateur le 6 avril 1814 et acceptée le lendemain par le Corps législatif : « Le roi, le Sénat
« et le Corps législatif concourent à la formation des
« lois. Les projets de loi peuvent être également propo-
« sés dans le Sénat et le Corps législatif. *Ceux relatifs*
« *aux contributions ne peuvent l'être que dans le Corps*
« *législatif.* — Le roi peut inviter également les deux corps
« à s'occuper des objets qu'il juge convenables. — La sanc-
« tion du roi est nécessaire pour le complément de la loi. »

Cette constitution du 6 avril 1814 venait à peine d'être promulguée que la Charte constitutionnelle du 4 juin 1814 voyait le jour, les articles 17 et 47 en sont ainsi conçus :

« ARTICLE 17. — La proposition de loi est portée, au
« gré du roi, à la Chambre des Pairs ou à celle des dé-
« putés, *excepté la loi de l'impôt, qui doit être adressée*
« *d'abord à la Chambre des Députés.* »

« ARTICLE 47. — La Chambre des Députés reçoit
« toutes les propositions d'impôts ; *ce n'est qu'après que*
« *ces propositions ont été admises qu'elles peuvent être*
« *portées à la Chambre des Pairs.* »

Moins d'un an après la Charte constitutionnelle du 4 juin 1814, l'acte additionnel aux constitutions de l'empire, du 22 avril 1815, décide à son tour :

« ARTICLE 36. — *Toute proposition d'impôt, d'emprunt,*
« *ou de levée d'hommes, ne peut être faite qu'à la*
« *Chambre des Représentants.* »

« ARTICLE 37. — *C'est aussi à la Chambre des Repré-*
« *sentants qu'est porté d'abord : 1° le budget général de*
« *l'État, contenant l'aperçu des recettes et la proposition*
« *des fonds assignés pour l'année à chaque département du*
« *ministère ;*

« 2^e *Le compte des recettes et dépenses de l'année ou des années précédentes.* »

La Charte constitutionnelle du 14 août 1830 n'est pas moins explicite :

« ARTICLE 15. — La proposition des lois appartient
« au Roi, à la Chambre des Pairs et à la Chambre des
« Députés. *Néanmoins toute loi d'impôt doit d'abord être
« votée par la Chambre des Députés.* »

Vient enfin la constitution du 21 mai 1870 dont l'article 12 dispose : « L'initiative des lois appartient à l'Em-
« pereur, au Sénat et au Corps législatif. — Les projets de
« loi émanés de l'initiative de l'Empereur peuvent, à son
« choix, être portés soit au Sénat, soit au Corps législa-
« tif. — *Néanmoins toute loi d'impôt doit être d'abord votée
« par le Corps législatif.* »

Une tradition aussi constante devait donc s'imposer forcément aux auteurs des divers projets qui furent proposés pour régler les attributions de la seconde Chambre lorsque sa création fut décidée par la loi du 13 mars 1873 dite loi des Trente et qui est comme le programme de la constitution définitive. Tous ces projets conservaient en effet la prérogative reconnue à la Chambre populaire de voter en premier lieu les lois d'impôt et d'emprunt¹.

1. Nous avons emprunté cette règle à nos voisins, parce que nous sommes habitués à voir dans la constitution anglaise le type et le modèle du gouvernement parlementaire. Puis nos différentes constitutions l'ont consacrée successivement. Quand nous avions des Chambres des pairs non électives, avec les chartes de 1814 et de 1830, elle se comprenait très bien. Mais en 1875 on a continué de copier l'Angleterre, sans voir que ce qui était rationnel là-bas, était absolument irrationnel chez nous avec un Sénat dont la base est le suffrage universel.

La tradition est donc la seule explication qu'on puisse donner. L'esprit systématique des Français a cherché après coup des raisons théoriques et on a imaginé de dire que la Chambre représente les contribuables. La règle

Il convient seulement de citer, à cet égard, l'article 11 du projet déposé par M. Dufaure, le 15 mai 1873.

« L'initiative des lois appartient aux deux Chambres
« et au Président de la République. Les deux Chambres
« concourent également à la confection des lois. *Toute-*
« *fois, les lois d'impôt sont soumises d'abord à la Chambre*
« *des Représentants.* »

De même l'article 12 du projet préparé par la Commission des Trente :

« Le Sénat a, concurremment avec la Chambre des
« Députés, l'initiative et la confection des lois. *Toutefois,*
« *les lois de finances doivent être en premier lieu présentées*
« *à la Chambre des Députés.* »

C'est aussi à cause de cette tradition ininterrompue que l'Assemblée Nationale accepta si facilement, lorsqu'il lui fut soumis, l'article 8 du contre-projet de M. Wallon, lequel se bornait à reproduire l'article 12 du projet de la Commission des Trente, en le complétant par ces mots :
« *et votées par elle* ».

Cet article qui est devenu l'article 8 de la loi du 24 février 1875, a été en effet adopté sans aucune discussion ainsi qu'en fait foi ce court extrait du *Journal officiel* :

« *M. le Président.* — Nous sommes arrivés à l'article 8
« du contre-projet de M. Wallon.

« Il n'y a pas d'amendement sur l'article.

« Quelqu'un demande-t-il la parole ?

« Je consulte l'Assemblée.

« L'Assemblée consultée adopte l'article 8. »

est injustifiable car d'après l'opinion généralement enseignée, elle n'est pas spéciale à la loi annuelle du budget (BOUVIER et JEZE, *La véritable notion de la loi et la loi annuelle de finances*, dans la *Revue critique de législation et de jurisprudence*, année 1897).

Et cependant, de toutes les dispositions contenues dans les lois constitutionnelles de 1875, il n'en existe peut-être pas une seule qui ait donné lieu, depuis leur application, à autant de difficultés que cet article 8, dans son second paragraphe tout au moins, le seul d'ailleurs, dont nous ayons à nous préoccuper ici, puisqu'il se réfère seul aux attributions financières du Sénat¹.

On s'est demandé tout d'abord, en effet, ce qu'il convient d'entendre exactement par ces « *lois de finances* », à l'égard desquelles la Chambre des Députés possède un privilège tout spécial.

Suffit-il, en particulier, qu'une loi contienne une disposition quelconque relative aux recettes ou aux dépenses publiques pour qu'elle doive être considérée, par cela même, comme constituant « une loi de finances » ?

1. M. WALLON, le père de la Constitution de 1875, a prononcé, à l'ouverture de la session ordinaire de 1897 le discours suivant : « Le Sénat n'a jamais prétendu au titre de Chambre haute que la Constitution ne lui donne pas, mais il a toujours tenu à l'égalité qu'elle lui assure et qui a pour fondement son origine même, car il sort, comme la Chambre des Députés, du suffrage universel. Et s'il en était autrement, comment, aux élections antérieures, aurait-t-on vu si souvent des députés, de tous les côtés de la Chambre, renoncer à leur mandat pour venir siéger parmi nous ? Comment, dans ce dernier renouvellement du Sénat, auraient-ils pu, sans renier le suffrage universel, se porter en si grand nombre candidats de ce qu'on veut appeler le suffrage restreint ? Assurément en se faisant élire sénateurs, ils n'ont pas cru déchoir — et ils n'ont pas déchu. Les deux Chambres sont de plain-pied ; on passe de l'une à l'autre sans monter ni descendre.

« Le Sénat peut donc avoir la confiance que ceux qui lui arrivent comme ceux qui lui reviennent, sauront le maintenir dans la position que la Constitution lui a faite et qu'il a su défendre au besoin.

« Faisons des vœux pour que la bonne harmonie ne cesse pas de régner entre les grands pouvoirs de l'État. C'est la sauvegarde de la paix publique, la garantie de notre bonne renommée au dehors et la condition essentielle de la prospérité et de la grandeur de la France. »

Mais c'est surtout sur le point de savoir en quoi consiste le privilège spécial ainsi accordé à la Chambre des Députés en ce qui concerne les lois de finances que les controverses les plus vives se sont élevées. Ce privilège constitue-t-il simplement à son profit un droit de priorité dans la discussion et dans le vote des lois de finances, le Sénat gardant, sous tous autres rapports, la plénitude du pouvoir législatif et pouvant, par suite, les amender, lorsqu'elles lui sont soumises ?

Ce privilège n'a-t-il pas pour effet, au contraire, d'enlever au Sénat toute espèce d'initiative en matière de lois de finances de telle sorte que, non seulement il n'ait pas la faculté de voter et de discuter en premier l'une de ces lois, mais qu'il soit en outre dans l'obligation, lorsqu'une loi de cette nature est présentée à son examen, ou de la voter sans amendement, ou de la rejeter en bloc, sans pouvoir lui faire subir la moindre modification ?

En d'autres termes, le Sénat a-t-il ou n'a-t-il pas le droit d'amendement en matière financière ?

Depuis 1876 les deux Assemblées sont entrées en conflit à cet égard un si grand nombre de fois qu'on a songé très sérieusement, à trois reprises différentes, à reviser constitutionnellement le second paragraphe de l'article 8 de la loi du 24 février 1875 afin de trancher définitivement le débat.

Nous allons successivement aborder les deux questions suivantes :

1° Quel est le champ d'application du paragraphe 2 de la loi du 24 février 1875 ?

2° Dans quelle mesure cette disposition législative restreint-elle les droits du Sénat ?

Cette seconde question est de beaucoup celle qui comporte l'examen le plus long. Nous la subdiviserons en trois parties se référant aux trois points ci-après :

1° Impossibilité pour le Sénat de proposer une loi de finances ou de la voter en premier ;

2° Droit du Sénat de rejeter en bloc une loi de finances ;

3° Droit, reconnu, selon nous, au Sénat, d'apporter à une loi de finances tous amendements qu'il pourra juger utiles.

CHAPITRE II

CHAMP D'APPLICATION DE L'ARTICLE 8 § 2

DE LA LOI DU 24 FÉVRIER 1875

Si l'on compare l'article 8 § 2 de la loi du 24 février 1875 avec les textes correspondants des constitutions françaises antérieures, on constate, immédiatement, que la formule dont il s'est servi est beaucoup plus compréhensible. En prenant, par exemple, les chartes de 1814 et de 1830, pour ne citer que celles qui ont effectivement fonctionné, on remarque qu'elles se bornent à parler de « lois d'impôt ».

On était même allé jusqu'à prétendre, sous l'empire de ces deux chartes, que le budget était la seule loi dont le vote par la Chambre des Pairs fût assujetti à des restrictions spéciales. Mais cette opinion ne semble guère soutenable, ainsi que le démontre péremptoirement M. Cucheval-Clarigny¹. On peut dire, observe-t-il, que l'article 17 de la Charte de 1814, par cette expression, « excepté la loi de l'impôt », désigne spécialement le budget qui, dans les documents de la Restauration, est souvent mentionné sous le nom de « loi annuelle de l'impôt », et ainsi s'explique l'utilité de l'article 47 de la même charte qui consacre le droit de priorité de la Chambre des Députés dans l'examen « de toutes les pro-

1. *Revue des Deux-Mondes* du 1^{er} novembre 1876.

positions d'impôt ». Quant à la Charte de 1830, elle « a « fondu en un seul les articles 17 et 47 de sa devancière, « et, dans son article 15, a réuni toutes les lois de finances « sous cette expression collective, *toute loi d'impôts* ».

De nos jours encore, il est vrai, on a soutenu que l'article 8 § 2 de la loi du 24 février 1875 n'a entendu viser, sous la dénomination de « loi de finances », que la seule loi budgétaire. C'est notamment ce qu'a déclaré M. Ernest Boulanger à la tribune du Sénat, dans la séance du 7 février 1887, lors de la discussion qui s'est élevée, au cours des travaux préparatoires de la loi sur la naturalisation, à propos du projet de suppression des droits de sceau. « Mais, Messieurs, a fait observer l'honorable sénateur, qu'est-ce qu'une loi de finances ? « Voilà la question. Dans la terminologie financière, si « vous consultez les documents en présence desquels a « été préparée la loi de 1875, il n'y a pas de doute. Le « décret de 1862 sur la comptabilité publique dit que la « loi de finances est essentiellement la loi du budget, « celle qui règle les recettes et les dépenses de chaque « exercice. »

Mais cette doctrine n'a pas prévalu.

Il convient, en effet, d'observer tout d'abord que l'argument de texte sur lequel elle se fonde est inexact ; le décret du 31 mai 1862 ne qualifie point la loi du budget de « loi de finances », comme l'a dit M. le sénateur Ernest Boulanger, mais bien de « loi *annuelle* de finances », ce qui est tout différent.

Aux termes de l'article 5 de ce décret, le budget est : « l'acte qui prévoit et autorise les recettes et les dépenses « annuelles de l'État ».

Si donc le législateur n'avait voulu viser dans l'article 8

§ 2 que les lois budgétaires proprement dites, il aurait dû, pour se conformer au langage du décret, se servir de la locution « lois *annuelles* de finances ». Le législateur, en employant l'expression beaucoup plus large de « lois de finances », a démontré clairement que son intention n'était pas de limiter la disposition à cette seule catégorie de lois financières.

Il est vrai que dans l'usage¹ c'est assez souvent ces seules lois financières qu'on entend désigner en parlant simplement de « lois de finances ». Telle était, notamment, la pensée de M. Pelletan, rapporteur général du budget de l'exercice 1899, lorsqu'il déclarait au commencement de son rapport² : « Tout le monde croyait, au début, que « la *loi de finances* de 1899 serait de celles qui ont le « moins fait parler d'elles. On paraissait s'accorder à « considérer ce budget comme un budget d'attente. Il « était pourtant dans sa destinée de traverser des vicissitudes nombreuses et de donner lieu à des discussions « qui, sans occuper tout à fait dans leur ensemble le « temps habituellement consacré à l'examen de la *loi de finances*, n'en ont pas moins pris un certain développement. »

Cela ne prouve qu'une chose, c'est que l'expression « loi de finances » a deux sens³ : un sens large et un sens étroit.

1. Officiellement, la loi du budget est intitulée : « Loi portant fixation du budget général des dépenses et des recettes de l'exercice... » C'est sous cette dénomination qu'elle est proposée aux Chambres, votée par elles et promulguée au *Journal officiel*. Voir notamment le *Journal officiel* du 31 mai 1899.

2. Rapport annexé sous le n° 975 du procès-verbal de la séance du 26 mai 1899.

3. Fréquemment aussi, surtout au cours des discussions parlementaires,

Toute la question est de savoir dans lequel des deux sens elle a été prise par le législateur de 1875. Or, les précédents historiques, dont il s'est inspiré et auxquels il n'a fait qu'obéir, verrons-nous, en conservant la disposition de l'article 8 § 2, établissent de la façon la plus manifeste qu'il n'a pu la prendre dans son sens étroit.

on réserve la qualification de *loi de finances* à la portion du budget qui est rédigée sous forme de loi, par opposition aux tableaux et aux états qui y sont annexés. C'est notamment ce qu'a fait M. Hugot, Sénateur, lorsque, à la séance du 12 mai 1899, il s'est exprimé ainsi : « Ce qui distingue le budget de 1899, ce qui le différencie de ses devanciers, c'est sa simplicité. « Notablement allégé dans les articles de la loi de finances, n'en contenant plus que 60 au lieu de 110 de l'année dernière, débarrassé des impédimenta qui, sous forme de dispositions étrangères au budget, l'alourdisaient et en rendaient l'examen difficile dans le court espace de temps qui nous est imparti, il correspond aujourd'hui à sa véritable définition, « à savoir : l'acte par lequel sont prévues et autorisées les recettes et les dépenses de l'État. » (*Journal officiel*. Débats parlementaires, Sénat, page 395, deuxième colonne.)

FOIGNET, *Droit administratif*.

On appelle *loi de finances*, d'une façon générale, toute loi établissant au profit de l'État une perception pécuniaire, c'est-à-dire un emprunt ou un impôt, ainsi que toute loi ordonnant une dépense sur les fonds de l'État, c'est-à-dire ouvrant un crédit pour tel but déterminé.

Mais employé dans un sens plus étroit, le terme « *loi de finances* » désigne plus spécialement la loi qui fixe le *budget général* de l'État, c'est-à-dire la prévision des recettes et dépenses publiques durant un temps donné.

On peut distinguer, dans les lois de finances, trois catégories différentes. Il y a les lois qui, sans être comprises dans le budget annuel et sans établir spécialement l'impôt, concernent l'organisation financière du pays. Il y a le budget proprement dit, comprenant les lois qui fixent les dépenses et celles qui autorisent la perception des recettes. Comme il importe ensuite de vérifier les recettes et les dépenses effectuées, il y a enfin la loi des comptes qui règle définitivement les résultats de l'exercice financier. La plus importante est la loi budgétaire, parce que, tandis qu'elle dispose directement de l'argent des citoyens, les autres ne l'atteignent qu'indirectement, ne touchant les fortunes que d'une façon médiate et éventuelle dans l'organisation des systèmes ou dans le contrôle de l'emploi des crédits. (MORIZOT-THIBAUT, *op. cit.*, page 163.)

Jamais, en effet, ni en France, ni en Angleterre, le droit de priorité n'a été restreint aux seules lois budgétaires; on l'a toujours étendu, tout au moins, soit à toutes les lois d'impôt, soit à tous les bills portant concession d'aides ou de subsides¹.

La conséquence en est, qu'en principe, on doit comprendre sous le vocable « loi de finances » toutes les lois relatives aux finances².

Peu importe d'ailleurs leur nature et le temps pour lequel elles statuent; soit que, comme les lois ordinaires, elles disposent pour une durée indéfinie: telles sont, par exemple, celles qui établissent les impôts ou qui fixent

1. « Les Communes, disait lord Palmerston, à la séance de la Chambre des Communes du 5 juillet 1860, ont proclamé depuis un temps immémorial des privilèges qui leur sont spéciaux à l'égard d'une certaine catégorie de lois. Elles ont proclamé leur droit exclusif de se prononcer *dans tous les cas qui ont rapport avec une taxe à percevoir sur le peuple.* »

« Les Communes, dit de son côté Blackstone, ne permettent pas que les Lords apportent le plus léger changement au mode de taxer le peuple par un bill de finance, dénomination dans laquelle sont compris *tous les bills qui concernent les levées d'argent sur les sujets, pour quelque but ou en quelque forme que ce soit.* » (*Commentaire sur les lois anglaises*, tome 1^{er}, page 298.)

2. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, 2^e édition, page 712. — PIERRE, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, page 533. — SCHWARTZ, *Des Droits du Sénat français statuant en matière de finances*, page 37. — SAINT-GIRON, *Manuel de droit constitutionnel*, page 49. — BATBIE, *Traité de droit administratif*, page 54.

BÉQUET, *Répertoire de droit administratif*, v^o *Chambres législatives*, n^o 451 : Les mots *lois de finances* s'entendent de tous les projets ou propositions de loi impliquant une dépense ou une recette, une ouverture de crédit ou un impôt, alors même qu'il s'agirait de lois intéressant spécialement les finances d'un département ou d'une commune.

BOUVIER et JÈZE, *La véritable notion de la loi et la loi annuelle de finances*, dans la *Revue critique de législation et de jurisprudence*, année 1897, page 571.

les traitements des fonctionnaires ; soit que, bien que revêtues de la forme législative, elles ne soient que des actes particuliers, « des actes de haute administration » qu'accomplit le pouvoir législatif en vertu des attributions qui lui sont réservées en matière de finances : telles sont, par exemple, les lois qui autorisent les emprunts ; celles qui ouvrent des crédits, soit extraordinaires, soit supplémentaires ; celles qui portent règlement d'un exercice clos, etc.

Il n'y a même pas à distinguer suivant qu'il s'agit de lois de finances concernant ou non le budget de l'État.

L'opinion contraire a toutefois été soutenue dans le *Dalloz*¹ de la manière suivante : « On s'est demandé s'il y avait lieu de comprendre dans les *lois de finances* les lois qui intéressent les finances *des communes* ou *des départements*. La négative ne semble pas douteuse, et le Gouvernement a soumis, en 1879, au Sénat, avant de l'envoyer à la Chambre des Députés, un projet d'approbation d'une convention entre la ville de Paris et le « Crédit Foncier. »

Mais, outre qu'aucun motif n'a été donné à l'appui de cette opinion, elle a contre elle la généralité du texte de l'article 8 § 2, lequel ne fait aucune distinction de ce genre. Il convient donc de déclarer avec M. Pierre² que « l'obligation de « présenter d'abord à la Chambre des Députés les lois de finances s'étend à toutes les lois qui engagent les finances publiques, sans distinction entre celles

1. DALLOZ, *Code des lois politiques et administratives annotées, lois constitutionnelles*, nos 620 et 621.

2. *Op. cit.*, page 533.

Voir aussi BATBIE, page 54 ; SCHWARTZ, page 44 ; BÉQUET, *Répertoire de droit administratif*, v^o *Chambres législatives*, n^o 451.

« qui n'intéressent que les communes ou les départements et
« celles qui touchent aux ressources de la nation entière ».

C'est aussi la doctrine qui se trouve nettement exposée par M. Crozet-Fourneyron, député, dans un rapport très précis relaté au *Journal officiel* du 5 août 1879, annexe 1724. Il s'agissait, en l'espèce, d'un projet de loi tendant à approuver une convention intervenue entre la ville de Paris et le Crédit Foncier :

« Le projet, dit M. Crozet-Fourneyron, a été soumis
« au Sénat, qui l'a approuvé dans sa séance du 8 juillet
« 1879; puis la Chambre en a été saisie. Ici s'est posée
« devant votre Commission la question de savoir s'il n'y
« avait pas, dans cette procédure, une violation de l'ar-
« ticle 8 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875.
« Votre Commission a pensé que les stipulations finan-
« cières qui font l'objet de cette convention lui donnaient
« le caractère de lois réservées par la Constitution à l'ini-
« tiative de la Chambre. Ce droit de la Chambre était,
« du reste, consacré par l'usage constant, usage auquel
« il n'avait jamais été dérogé. Mais, d'autre part, votre
« Commission devait tenir compte de l'article 4 du traité,
« ainsi conçu : ledit traité ne sera exécutoire, pour les
« deux parties contractantes, que s'il est sanctionné par
« les pouvoirs publics dans le cours de la présente ses-
« sion. Il est permis de supposer que c'est cette condi-
« tion de délai qui a déterminé le Gouvernement à saisir
« le Sénat avant la Chambre dont l'ordre du jour était
« très chargé. Tout retard entraînant la nullité de l'acte
« pourrait causer aux parties un dommage considérable.
« Nous avons pensé, Messieurs, que vous ne voudriez
« pas assumer la responsabilité de cette résiliation, et
« que vous jugeriez plus sage de donner votre sanction

« au traité, sous cette simple mais expresse réserve que
« le fait, par le Gouvernement, d'avoir déposé ce projet
« de loi au Sénat avant de le présenter à la Chambre des
« Députés, ne saurait, vu les conditions spéciales d'ur-
« gence, créer un précédent qui pût jamais être invoqué
« contre vos prérogatives constitutionnelles. »

Faut-il néanmoins conclure de ce qui précède que toutes les lois, quelles qu'elles soient, tombent sous le coup de l'article 8 § 2, par cela seul qu'elles modifient, dans une mesure quelconque, les recettes et les dépenses publiques ? Ne convient-il pas, tout au moins, de distinguer suivant l'objet même de ces lois ? La question est des plus délicates.

Sans doute, il n'est pas contestable que l'article 8 § 2, est applicable à toutes celles qui ont pour but principal ou unique de modifier ces recettes et ces dépenses, par exemple à celles qui se proposent exclusivement, soit d'autoriser un emprunt, soit de créer un impôt nouveau, etc.

On ne pourrait même pas, en pareille hypothèse, écarter l'application de cet article, sous prétexte que, dans la réalité, le projet ne procéderait nullement d'une pensée financière. Ainsi qu'on l'a justement fait observer, « c'est « d'après ses dispositions brutes et non d'après ses in-
« tentions qu'il faut juger la proposition de loi¹ ».

Une application intéressante de ce principe a été faite au Sénat, dans la séance du 30 novembre 1893². M. Griffé ayant présenté, ce jour-là, à la haute assemblée, une proposition de loi tendant à augmenter les droits de consom-

1. ESMEIN, *op. cit.*, page 714.

2. *Journal officiel* du 1^{er} décembre 1893, Débats parlementaires, Sénat, page 1353.

mation, d'entrée et d'octroi, pour les vins présentant une force alcoolique supérieure à 11° et à partir de ce chiffre, le Président du Sénat déclara aussitôt qu'à son avis cette proposition ne pourrait être soumise au Sénat : « Je suis
« obligé, dit-il, de faire observer à M. Griffé que la pro-
« position de loi qu'il présente au Sénat a tous les carac-
« tères d'une loi de finances. Elle touche en effet à l'as-
« siette de l'impôt, et il est impossible au Président de
« mettre en délibération l'urgence de cette proposition. »

La doctrine contraire fut, il est vrai, soutenue par l'auteur même de la proposition, M. Griffé :

« Ne s'agit-il pas, dit-il, dans l'espèce, d'une loi qui a
« plutôt le caractère économique que financier ? Est-il
« question, en définitive, d'établir un impôt ? Non, Mes-
« sieurs, il s'agit simplement de fixer une limite à la cir-
« culation des vins alcoolisés. »

Mais l'incident fut clos sur une réplique du Président, qui déclara persister dans son appréciation :

« Je suis obligé, dit-il, de maintenir mon observation
« et de rappeler qu'une disposition constitutionnelle veut
« que toute loi de finances soit en premier lieu présentée
« à la Chambre des Députés et votée par elle. »

Mais que décider à l'égard des projets de lois dans lesquels des dispositions modifiant les recettes ou les dépenses publiques ne se trouvent insérées que comme la conséquence et l'accessoire de dispositions principales ayant un tout autre objet ? L'article 8 § 2 doit-il être étendu à ces projets, de telle sorte qu'ils doivent, eux aussi, être nécessairement présentés en premier lieu à la Chambre des Députés et votés par elle ?

En Angleterre, la prérogative de la Chambre des Communes est considérée comme devant s'exercer même dans

ce cas; la pratique parlementaire s'est, il est vrai, ingénée à échapper à l'application du principe, tout en le respectant dans la forme.

Voici, en effet, le subterfuge bizarre auquel on a recours lorsqu'on veut, en fait, faire voter d'abord par la Chambre des Lords un projet de cette nature : à la troisième lecture la haute Assemblée supprime, dans le bill qui lui est soumis, toutes les dispositions qui empiètent sur les privilèges de la Chambre des Communes « et le projet, ayant été établi de manière à être intelligible après leur omission, est envoyé, sans elles, à la Chambre des Communes; ces dispositions sont cependant imprimées en encre rouge, par ordre de la Chambre des Communes, avec une note portant qu'elles sont proposées pour être insérées en comité général¹. Conformément à la règle traditionnelle, on suppose que ces passages sont restés en blanc : ils ne font pas partie du bill qui a été reçu de la Chambre des Lords et aucun privilège n'est violé. Mais la Chambre des Communes est ainsi mise en possession d'un bill contenant toutes les dispositions nécessaires pour lui donner un plein effet; et en Comité général on insère dans la loi, s'ils sont approuvés, les mots imprimés en encre rouge². »

En France, les rares auteurs qui se sont préoccupés de la question se sont déclarés nettement, au contraire, contre l'application, dans notre espèce, de l'article 8 § 2; la raison qu'ils en donnent et qui paraît en effet très judicieuse, c'est qu'admettre alors le droit de priorité de

1. Les articles d'un projet de loi sont en effet discutés par la Chambre des Communes en Comité général. Cf. DE FRANQUEVILLE, *Le Parlement et le Gouvernement britanniques*, tome III, pages 388 et suivantes.

2. ERSEKINE MAY, *Parliamentary practice*, 8^e édition, page 597.

la Chambre des Députés, ce serait réduire à des cas extrêmement rares le droit d'initiative qui est attribué au Sénat par le paragraphe 1^{er} du même article 8, dans les termes les plus généraux¹.

Telle est également la solution que, par identité de motifs, adoptent les commentateurs² de la Constitution belge, dont l'article 27, analogue à notre article 8 § 2, a donné lieu à une difficulté semblable³.

En faveur de cette doctrine, on peut ajouter, du moins en ce qui concerne la loi française, un argument de texte tiré de la rédaction même de l'article 8 § 2; cet article parle en effet de « lois de finances », expression qui, normalement, ne semble pouvoir s'entendre que d'un ensemble de dispositions qui ont uniquement ou principalement le caractère financier et non de tout article isolé, ayant ce caractère, qui vient à se rencontrer au milieu de dispositions d'objet tout différent et dont il n'est que l'accessoire.

A cet égard, et réserve faite toutefois de l'application qu'il en a faite à une disposition portant suppression d'impôt, nous ne pouvons que nous associer aux paroles sui-

1. ESMEIN, page 714; SCHWARTZ, page 43.

2. Voir, notamment, THONISSEN, *Commentaire sur la constitution belge*, n° 533; GIRON, *Dictionnaire de droit administratif et de droit public*, v° Pouvoir législatif, n° 31.

3. Une controverse du même genre s'est aussi produite aux États-Unis. On s'est demandé si la prérogative de la Chambre des Représentants doit être limitée aux bills concernant la levée des revenus, ou si elle ne doit pas, au contraire, être étendue à ceux qui ont pour objet, même accidentellement, de créer une ressource à l'État. Les auteurs se prononcent généralement dans le premier sens.

STORY, *Commentaires sur la constitution fédérale*, tome II, page 343.

Cf. MILLER, *Lectures sur la constitution des États-Unis*, pages 204-205.

ELLIS-STEVENS, *Sources de la constitution des États-Unis*, page 102.

vantes prononcées par M. le Sénateur Ernest Boulanger, dans la séance du Sénat du 7 février 1887 :

« Pouvez-vous prétendre qu'une loi est une loi de
« finances dans le sens de la Constitution de 1875, quand
« il s'agit d'une loi générale ayant tout autre objet et
• « comprenant occasionnellement, accidentellement, une
« disposition qui contient une suppression d'impôt? Mais,
« Messieurs, c'est là un abus de langage contraire à
« toutes les règles de l'interprétation. Ces lois-là sont des
« lois spéciales, on les appelle : la loi sur la naturalisation,
« la loi sur les associations, la loi sur les chemins de fer.
« Mais est-ce que ce sont des lois de finances, cela?
« Est-ce que, par hasard, quand vous serez appelés à
« délibérer sur une convention quelconque passée avec
« un établissement industriel, une société, un chemin de
« fer et que vous trouverez à la fin de la loi cette disposi-
« tion que vous connaissez si bien : « la présente conven-
« tion ne sera passible que du droit de trois francs », ce
« qui veut dire que la convention échappe au droit pro-
« portionnel, est-ce que vous appellerez cela une loi de
« finances ? »

Mais encore faut-il, bien entendu, pour que l'article 8 § 2, ne soit pas applicable, que ces dispositions isolées, de caractère financier, puissent bien être considérées comme la conséquence accessoire des dispositions qui n'ont point ce caractère; dans le cas contraire, l'article 8 § 2 reprendrait son empire. Mais quand en est-il ainsi? C'est là une question de fait qui doit être résolue pour chaque hypothèse particulière, et dont l'appréciation peut être parfois assez difficile.

Il ne nous paraît pas douteux, toutefois, pour reprendre un exemple souvent cité, qu'un projet portant création

de nouveaux fonctionnaires, peut être présenté d'abord devant le Sénat, bien qu'un article de ce projet fixe le traitement des nouveaux fonctionnaires et soit, par suite, relatif aux dépenses publiques¹. Sans aucun doute, également, on pourrait lui soumettre directement, sans l'avoir fait discuter au préalable par la Chambre des Députés, un projet de loi pénale, quoiqu'un article de ce projet édicte des amendes contre les contrevenants et se trouve, en conséquence, toucher aux recettes de l'État².

Dans les deux cas qui précèdent, en effet, la disposition financière est, sans contestation possible, l'accessoire des dispositions principales dont elle est, en quelque sorte, la sanction. Il nous semble certain, au contraire, qu'en principe, le Sénat ne pourrait pas être appelé, même par voie indirecte, à connaître le premier d'une proposition tendant à la suppression de taxes existantes; car, ou bien, en général, il n'y aura pas, entre la disposition financière et les autres, le lien de subordination, la relation de cause à effet qui, seule, peut légitimer l'exclusion de l'article 8 § 2; ou bien encore, la disposition financière prendra une importance telle qu'elle cessera d'être accessoire³.

La difficulté a été, du reste, soulevée à plusieurs re-

1. ESMEIN, page 714; SCHWARTZ, page 43.

2. GIRON, *vo Pouvoir législatif*, n° 31. Sur ce point spécial, la Chambre des Communes d'Angleterre a fait elle-même franchement abandon de son privilège : par les standingorders de 1834 et de 1839 elle a reconnu aux lords le droit de voter les premiers tout bill imposant des amendes ou pénalités, lorsque l'objet de ces clauses est d'assurer l'exécution de la loi ou la répression de faits délictueux, ou lorsque les droits ou amendes ne doivent pas être versés à l'Échiquier ou à la Trésorerie, ou enfin lorsqu'il s'agit d'un bill privé.

3. Cf. PIERRE, page 534.

prises, et trois fois notamment, devant le Parlement français. Il importe de résumer rapidement les diverses solutions qu'elle a reçues.

La première fois, ce fut dans la séance du Sénat du 15 juillet 1881. On discutait le projet de loi sur la presse, quand Jules Simon proposa, par voie d'amendement à ce projet, de supprimer l'impôt sur le papier. Le Président fit remarquer que cette proposition ne pouvait être présentée au Sénat avant d'avoir été votée par la Chambre. Il ne l'écarta pas toutefois par une fin de non-recevoir et laissa son auteur la développer ; ce dernier la retira d'ailleurs aussitôt après et l'incident n'eut pas d'autres suites.

La deuxième fois, le projet de loi qui était en discussion devant le Sénat était un projet de loi sur la chasse ; la question s'éleva à propos de l'article de ce projet qui fixait, en réduisant le tarif jusqu'alors en vigueur, le prix des permis de chasse. Les membres de la haute Assemblée se demandaient s'ils avaient le droit de délibérer sur un tel sujet, alors que la Chambre des Députés n'avait pas encore statué. Cette fois, l'intérêt en jeu leur parut si minime qu'ils n'hésitèrent pas à passer outre sans tenir autrement compte de la difficulté d'application du principe réservant la priorité financière à la Chambre des Députés (séance du 20 novembre 1886).

La troisième fois, au contraire, un débat des plus importants, bien qu'assez confus, s'engagea à cet égard. C'était au cours des travaux préparatoires de la loi sur la naturalisation : le 3 février 1887, un amendement au texte voté par la Chambre des Députés fut déposé sur le bureau du Sénat ; cet amendement avait pour but de supprimer les droits de sceau créés par l'article 55 de la loi du

28 avril 1816. La question se posait de savoir si cet amendement pouvait être voté en premier lieu par le Sénat.

Le Secrétaire général de la présidence de la Chambre des Députés, consulté sur ce point par le Ministère de la Justice, répondit négativement en se fondant sur le texte de l'article 8 § 2, et en faisant observer qu'il s'agissait là d'une disposition touchant aux recettes de l'État.

Le Gouvernement se rangea à cet avis et le Garde des sceaux déclara en conséquence au Sénat, dans sa séance du 4 février 1887, que « la suppression des droits de « sceau était une question d'impôt dont l'initiative appar- « tenait à la Chambre des Députés ».

Mais cette thèse fut vigoureusement combattue par M. Ernest Boulanger. D'une part, en effet, il prétendit, ainsi qu'on l'a déjà vu, page 20, que par « loi de finances » on doit entendre exclusivement la loi du budget ; toutefois, faisant immédiatement lui-même une brèche à sa doctrine, il ajoutait : « Il faut évidemment, par voie « d'analogie irrésistible, comprendre dans les lois de « finances toutes les lois qui autorisent les crédits sup- « plémentaires. » D'autre part, il soutenait qu'en tous cas, les mots « lois de finances, employés par l'article 8 « § 2, ne peuvent s'appliquer à une loi générale compre- « nant occasionnellement, accidentellement, une suppres- « sion d'impôt. (Voir page 30.) La preuve en est, obser- « vait-il, que le Sénat a pu voter, sans protestation, dans « le Code rural, des dispositions modifiant le régime des « baux emphytéotiques, et, par suite, le droit d'enregis- « trement applicable à ces baux, lesquels ont substitué « pour les actes de rachat des ponts à péage, un droit « proportionnel à un droit fixe. »

Le Garde des sceaux se borna, dans sa réponse, à

montrer les conséquences inacceptables de ce système :
« L'honorable M. Boulanger vous dit : la loi de finances,
« c'est la loi du budget, et aujourd'hui il ne s'agit ni de
« crédit, ni de budget. Si vous admettiez cette théorie,
« on pourrait en conclure que vous avez la faculté de
« supprimer tous les impôts, sans que les lois qui con-
« tiennent ces suppressions aient d'abord été discutées
« par la Chambre des Députés. L'honorable préopinant
« ne peut pas nier que le droit de sceau soit un droit
« d'enregistrement. Eh bien, je lui demande s'il croit
« que le Sénat pourrait prendre l'initiative d'une loi sup-
« primant les droits de succession, les droits de mutation
« à titre onéreux, ou supprimant l'impôt foncier....

« Votre commission, composée de jurisconsultes
« éminents et soucieux, autant que personne, des
« droits du Sénat, a reconnu qu'il n'était pas utile de
« soulever un pareil débat et elle a repoussé l'amende-
« ment proposé. »

A son tour, M. Boulanger s'efforça le lendemain, dans la séance du 8 février, de réfuter les objections constitutionnelles du Gouvernement. Écartant comme purement spéculative l'hypothèse du Sénat supprimant l'impôt foncier ou les droits de succession, il en revint aussitôt, pour entraîner la conviction de ses collègues, à l'argument tiré du caractère accessoire de la disposition proposée : « Si vous
« votez contre l'amendement qui vous est soumis, on
« interprétera votre vote comme la reconnaissance que
« vous n'avez pas, à l'occasion d'une loi d'affaires, le
« droit de statuer sur les dispositions, si nécessaires
« qu'elles soient, qui touchent directement ou indirecte-
« ment à une taxe. »

Vainement le rapporteur de la commission, M. Batbie,

essaya-t-il de placer la question sur un autre terrain :
« Il s'agit, dit-il, d'adopter une disposition qui aurait
« pour conséquence de faire disparaître de notre législa-
« tion une espèce de recettes tout entière, que la somme
« soit importante ou qu'elle ne le soit pas, le bénéfice est
« le même, et la question est de savoir si le Sénat a le
« droit de prendre une telle initiative..... Je crois que
« cette initiative ne vous appartient pas. »

L'amendement n'en fut pas moins mis aux voix et pris
en considération dans les termes suivants :

« Les naturalisations et admissions à domicile sont
« exemptes du droit de sceau. »

Il est d'ailleurs assez curieux de noter que, pour tourner en quelque sorte la difficulté, les auteurs de l'amendement furent d'avis eux-mêmes de changer les termes d'abord adoptés et de donner à leur proposition « une
« forme qui est employée très souvent dans des lois qui
« manifestement ne sont ni exclusivement ni principalement
« des lois de finances ». La commission proposa la rédaction suivante, que le Sénat adopta sans autre discussion :

« Les naturalisations, admissions à domicile et réinté-
« grations dans la qualité de Français ont lieu sans frais. »

Aussi bien, ce changement ne fit-il pas trouver grâce au projet devant la Chambre des Députés; lorsqu'il y fut porté, la commission de cette Chambre déclara, en effet, le 14 mars 1889, par l'organe de son rapporteur, M. Paul Deschanel, que « soit au point de vue du droit consti-
« tutionnel, soit au point de vue de la situation budgét-
« aire, il n'y avait pas lieu d'adopter l'article 6 voté par
« le Sénat ».

Cet article fut, en conséquence, repoussé par la Chambre à une très forte majorité (341 voix contre 175).

Depuis il n'a pas été repris par le Sénat.

C'est avec raison, croyons-nous, que la Chambre des Députés a repoussé l'amendement introduit dans le projet de loi sur la naturalisation par le Sénat, car la disposition qu'il se proposait de consacrer n'était pas, certainement, une conséquence des autres dispositions contenues dans ce projet; elle constituait, tout au contraire, une disposition tout à fait distincte et indépendante et n'avait aucunement le caractère accessoire qui peut permettre d'écarter l'article 8 § 2.

A peine est-il besoin d'observer, au surplus, pour terminer avec l'indication des cas dans lesquels ce texte est applicable, qu'il ne vise que les propositions de lois et non les autres motions que le Sénat pourrait vouloir émettre, fussent-elles d'ordre financier.

Un doute a paru s'élever tout récemment à cet égard, lorsque M. Séblin a fait au Sénat, le 13 mai 1899, avant la clôture de la discussion générale au budget de l'exercice 1899, une proposition ainsi conçue : « Le Sénat invite le Gouvernement à provoquer un accord des pouvoirs publics en vue de rendre applicable à l'année 1900 le budget qui sera voté pour l'année 1899. »

Des publicistes ont discuté la question de savoir si cette proposition est, ou non, constitutionnelle. Il faut, à notre sens, répondre sans hésitation affirmativement.

Elle n'aurait pas été constitutionnelle si M. Séblin avait demandé au Sénat, d'ores et déjà, de voter un budget biennal : un tel vote eût en effet été certainement pris en violation du droit de priorité accordé à la Chambre des Députés par l'article 8 § 2 en ce qui concerne les lois de finances; mais ce n'est pas là ce que demandait M. Séblin, il se contentait d'inviter le

Gouvernement à provoquer un accord entre les pouvoirs publics¹.

C'est d'ailleurs en ce sens que la question a été tranchée, par l'opinion du Ministre des Finances, qui a demandé le renvoi à la commission des finances, également aussi par le Président du Sénat qui a laissé mettre aux voix ce renvoi et enfin par le Sénat lui-même qui l'a prononcé, sans que le moindre incident ait été soulevé.

1. *Journal des Débats*, numéro du 15 mai 1899.

CHAPITRE III

IMPOSSIBILITÉ POUR LE SÉNAT DE PROPOSER LES LOIS DE FINANCES ET DE LES VOTER LE PREMIER

Sur ce point, du moins, la rédaction de l'article 8 § 2 de la loi des 24-28 février 1875 est d'une netteté telle qu'elle ne laisse rien à désirer. Cet article consacre, comme nous l'avons vu (voir page 8), au profit de la Chambre des Députés, le droit de priorité à l'égard des lois de finances ; ces lois, dit-il, doivent être en premier lieu présentées à la Chambre des Députés et votées par elle. D'où il suit, par voie de déduction nécessaire, que, non seulement le Gouvernement ne peut jamais, en cette matière, saisir d'abord le Sénat de la connaissance des projets de lois préparés par lui, mais que cette haute Assemblée n'a pas, elle-même, le droit de proposer des lois de cette nature.

Il n'est pas besoin d'insister longuement sur les conséquences importantes de cette double règle ; il convient toutefois, d'observer que, dans la pratique, elles se font sentir de façon toute différente selon qu'il s'agit de la loi du budget ou d'une loi spéciale de finances.

S'agit-il d'une loi spéciale de finances, par exemple d'une loi portant suppression de tel ou tel impôt, la dis-

position de l'article 8 § 2 édicte sans doute une atteinte assez sensible aux prérogatives du Sénat, puisqu'elle l'empêche de prendre l'initiative d'une telle loi; mais, du moins, quand il vient à être saisi, ensuite, d'une proposition de loi ou d'un projet de loi déjà voté par la Chambre des Députés, il aura, en général, tout le temps qui lui paraîtra nécessaire pour l'examiner et le discuter; son droit de vote pourra alors s'exercer, en fait, dans toute sa plénitude et sans aucune restriction.

La situation est tout autre en ce qui concerne la loi du budget¹. Il est vrai que cette loi n'émane jamais de l'initiative parlementaire; elle est toujours présentée par le Gouvernement, de telle sorte que l'article 8 § 2 n'a pas, en réalité, pour effet de diminuer les attributions du Sénat en lui refusant alors le droit de proposition directe. Mais, à un autre point de vue, cet article réduit, au contraire, dans une mesure considérable le pouvoir de la haute Assemblée à l'égard de la loi du budget, si l'on

1. Une campagne a été faite dans le pays afin de déterminer une poussée de l'opinion publique tendant à supprimer l'initiative des députés en matière d'augmentation de dépenses. On voudrait arriver à l'adoption de la motion suivante : « La Chambre n'admettra aucune motion tendant à « l'obtention d'un crédit quelconque pour les services publics et ne donnera « suite à aucune proposition impliquant une dépense à imputer sur les « budgets de l'État, des départements et des communes, en dehors des « demandes formulées par le Gouvernement. »

En 1896, M. Boudenoot, député, rapporteur général de la Commission du budget de 1900, a déposé la proposition de loi ci-après : « Aucune motion « tendant à imposer une nouvelle charge au budget ne sera examinée que « si elle est appuyée par le Gouvernement. Le nombre des fonctionnaires « actuellement payés sur le budget de l'État ne pourra être augmenté. « Les projets ou propositions de lois créant de nouvelles fonctions devront « comporter des suppressions d'emploi équivalentes, de manière à n'en « trainer aucune augmentation de dépenses. »

Cette proposition a été renouvelée en 1898.

observe que cette loi, ne disposant que pour une année, doit obligatoirement être votée à une date fixe (sauf la ressource des douzièmes provisoires) et le Sénat ne peut dès lors consacrer à son examen qu'un nombre de jours déterminé et souvent même assez restreint.

Si, en effet, la Chambre des Députés, devant laquelle la loi du budget est d'abord portée, la conserve par devers elle durant de longs mois, il ne restera plus au Sénat, pour la voter à son tour, qu'un délai si minime que son droit d'examen et de contrôle en sera, de ce fait, notablement amoindri sinon annihilé.

C'est d'ailleurs ce qui s'est effectivement produit à presque toutes les époques de notre histoire parlementaire.

Dès 1818, le marquis Garnier, rapporteur du budget de la Chambre des Pairs, se plaint amèrement de ce que la loi annuelle de finances lui est soumise trop tardivement, à un moment « où un vote immédiat devient une « nécessité d'ordre public ».

Chaque année, sous la Restauration, la tribune de la Chambre des Pairs retentit de l'écho de doléances semblables. Elles deviennent même si vives, en 1826, qu'en vue de donner satisfaction aux membres de la Chambre haute et de leur accorder plus de loisirs pour discuter le budget, une ordonnance royale du 1^{er} septembre 1827 le divise en deux lois distinctes, une loi de dépenses et une loi de recettes, votées séparément et successivement (*Moniteur universel* du 4 septembre 1827).

Le spectacle ne varie pas sous la monarchie de Juillet ; il ne se passe pas d'année sans que le rapporteur de la commission du budget de la Chambre des Pairs ne se voie obligé de déclarer que, faute de temps, cette

assemblée se trouve dans l'impossibilité matérielle d'exercer utilement ses droits en matière budgétaire¹.

On sait que, depuis 1875, ce mal s'est encore aggravé, si c'est possible; le Sénat n'a d'ordinaire, pour discuter la loi annuelle de finances, s'il veut éviter l'inconvénient des douzièmes provisoires, qu'un petit nombre de jours, absolument insuffisant, une quinzaine en moyenne².

Est-il possible, tout au moins, de justifier rationnellement dans son principe, sinon dans l'application vraiment abusive qui en est ainsi faite, le droit de priorité reconnu à la Chambre des Députés par l'article 8 § 2 de la loi de 1875, en matière de lois de finances? L'idée première en a été empruntée, nous l'avons dit plus haut (voir p. 8), à la pratique inaugurée de bonne heure en Angleterre par la Chambre des Communes.

Déjà, en effet, sous Richard II, en 1395, cette assemblée déclarait que tous aides et subsides ne pouvaient être octroyés à la couronne que par elle seule, les lords devant simplement y donner ensuite leur assentiment.

Les lords résistèrent, il est vrai, à plusieurs reprises, à cette prétention. La royauté elle-même y sembla d'abord nettement hostile, car dès le règne qui suivit celui de Richard II, en 1407, le roi Henri IV n'hésita pas à s'adresser directement à la Chambre des Lords pour lui demander le vote d'une aide. Mais les Communes maintinrent leurs revendications et proclamèrent à nouveau leur privilège.

1. Voir notamment le discours de M. Roy, lors de la discussion du budget de 1835, séance du 24 mai 1834 (*Moniteur universel* du 25).

2. On peut consulter à cet égard l'ouvrage de STOURM, *Le Budget*, 2^e édition, page 77; l'auteur donne des indications précises à cet égard. Voir aussi le rapport au Sénat de M. Ernest Boulanger sur le budget de 1888 (*Journal officiel*, 1888, annexe n° 211).

Elles affirment encore énergiquement la même doctrine, deux siècles plus tard, en 1595, dans leur réponse à une demande de conférence qui leur était faite par la Chambre des Lords au sujet de secours d'argent sollicités par la Reine : « L'usage et le privilège des Communes ont « toujours été, répètent-elles à cette occasion, que l'offre « des subsides parte d'abord d'elles et soit ensuite trans- « mise à la Chambre des Lords. »

Le 3 juillet 1678, enfin, nouvelle résolution de la Chambre des Communes, portant que « tous bills ayant « pour objet des aides ou subsides doivent être votés par « elles en premier lieu. »

« C'est un ancien privilège, dit Blackstone¹, un droit « incontestable de la Chambre des Communes que toute « concession de subsides ou secours parlementaires doit « prendre son origine dans cette Chambre et être pre- « mièrement accordée par elle, quoique, dans aucun cas, « ces concessions ne puissent avoir d'effet que lorsqu'elles « sont approuvées par les deux branches de la législa- « ture. »

Le principe du droit de priorité paraît, dès lors, n'avoir jamais été contesté par la Chambre aristocratique.

Il peut paraître singulier qu'un principe aussi important ait été consacré, non par des lois votées par les deux Chambres, mais par de simples résolutions de la Chambre des Communes.

L'explication en a été ainsi fournie par lord Salisbury dans un discours qu'il a prononcé à Édimbourg, le 30 octobre 1894 : « Les résolutions de la Chambre des Com- « munes en matière de finances étaient fondées sur des

1. *Commentaires des lois anglaises*, tome I, livre 1^{er}, chapitre 2.

« précédents remontant aussi loin que le règne de Richard II. La vérité est que les résolutions de la Chambre des Communes en matière de finances, auxquelles on se réfère, étaient simplement des résolutions pour la gouverne de la Chambre des Communes dans l'exercice d'un de ses droits incontestés.

« La Chambre des Communes disait : Nous ne donnons effet à aucune proposition législative en matière de finances qui viendra de la Chambre des Lords. Je ne dirai pas si elle était sage ou non en faisant cela ; mais elle faisait ce qui était entièrement en son propre pouvoir. Elle avait simplement à refuser d'accepter tout bill ou tout amendement venant de la Chambre des Lords. » (*Standard*, numéro du 31 octobre 1894, p. 4.)

Mais pourquoi la Chambre des Communes s'arroge-t-elle une pareille prérogative ? Elle semble être partie de cette idée qu'étant seule élective, elle représente seule les contribuables, à l'exclusion de la Chambre des Lords dont la composition est aristocratique et héréditaire¹.

Logiquement même, elle en conclut qu'elle seule a qualité pour consentir des subsides à la couronne et imposer des charges à la nation² ; l'assentiment des lords n'est exigé que parce que ces subsides sont accordés sous forme de loi et qu'une loi ne peut se faire qu'avec le concours des deux Chambres³.

1. ESMEIN, page 717.

Voir aussi BOUVIER et JÈZE, *op. et loc. cit.*, page 570.

2. C'est ce que disent notamment, de la façon la plus nette, les résolutions prises par la Chambre des communes en 1860 : « The first resolution recites that the right of granting aids and supplies to the crown is in the commons alone. » (ANSON, *Law and Custom of the constitution*, tome 2, page 231.)

3. « A grant from the commons is not effectual in law without the

Cette dernière doctrine paraît bien hardie. Elle se concevait pour l'époque¹ où les barons n'avaient pas à payer les taxes et se bornaient à fournir le service militaire ; il pouvait être juste alors de prétendre que, seules, les communes devaient voter l'impôt, puisque seules elles le payaient. Mais l'argumentation cesse d'être vraie à compter du jour où les impôts établis par les communes grèvent également les biens appartenant aux lords².

Le droit de priorité n'en trouve pas moins une explication, en Angleterre, dans ce fait que les deux Chambres puisent leurs pouvoirs à des sources différentes et personnifient des intérêts souvent opposés ; on a voulu dans ces conflits d'intérêts, assurer la prédominance, au moyen du droit de priorité, à ceux qui, élus par le peuple, sont considérés comme ses représentants directs, sur ceux qui, tenant leurs droits de l'hérédité ou d'une concession royale, se font naturellement les défenseurs de l'aristocratie ou, le cas échéant, de la monarchie.

Une raison semblable a pu être invoquée pour justifier les constitutions françaises antérieures à celle de 1875³

« assent of the Queen and of the House of Lords. » ERSKINE MAY, *Parliamentary Practice*, 8^e édition, page 591.

1. Si tant est que cette époque ait jamais existé. — GIRON, *v^o Pouvoir législatif*, n^o 31.

2. HALLAM, *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre*, tome 4, page 155. Cf. BOUVIER et JÈZE, *op. et loc. cit.*, page 57.

3. C'est ce que disait, spécialement pour la charte de 1830, M. Gautier, au nom de la Chambre des Pairs, dans le rapport présenté par lui à la séance du 30 juin 1836 : « *De ce que, dans la vue de prévenir entre le pouvoir royal et son auxiliaire naturel, la Chambre des Pairs, un concert qui pourrait devenir dangereux pour la liberté, la charte a réservé au pouvoir électif la priorité du jugement des lois d'impôt, il n'en saurait résulter...* » (*Moniteur universel* du 2 juillet 1836.)

qui ont également admis le droit de priorité au profit des Chambres basses; tandis que ces chambres se recrutaient, en effet, par le suffrage des citoyens et représentaient ainsi la nation dans son ensemble, les Chambres hautes étaient composées, au contraire, sous l'empire de ces constitutions, de membres soit héréditaires, soit nommés par le souverain ¹.

Ce motif ne peut plus être donné aujourd'hui que le Sénat représente la nation au même titre que la Chambre des Députés, puisqu'il est, comme elle, élu au suffrage universel, non pas, il est vrai, au premier degré, mais au deuxième ².

Il devient, dans ces conditions, bien difficile, sinon impossible, d'expliquer rationnellement pourquoi le droit de

1. Dans les pays confédérés, le droit de priorité peut aussi s'expliquer par la différence de composition des deux Chambres, la Chambre haute représentant plus spécialement les pouvoirs locaux, la Chambre basse représentant la nation dans son ensemble. Donner le droit de priorité à la Chambre basse, c'est vouloir favoriser le pouvoir central au détriment de chacun des États. (SCHWARTZ, page 28. BOUVIER et JÈZE, page 569.)

C'est ainsi, du moins, qu'on a prétendu légitimer le droit de priorité accordé à la Chambre des Représentants par la constitution des États-Unis : « Tout bill concernant la levée des revenus (for raising revenues) doit « prendre naissance dans la Chambre des Représentants ». Story, le savant commentateur de cette constitution, se borne au contraire, pour motiver cette disposition, à déclarer « qu'il peut être convenable que la Chambre « des Représentants possède seule l'initiative des lois de finances, car l'on « peut présumer qu'elle a de plus larges moyens d'information locale et « qu'elle représente plus directement les opinions, les sentiments et les « vues du peuple; dépendant directement de l'appui qu'elle reçoit du « peuple, elle sera plus vigilante et plus prudente dans l'imposition des « taxes qu'un corps qui émane exclusivement des États particuliers dans « leur capacité politique et souveraine ». (Tome 2, page 343.)

2. Le contraire a été soutenu, il est vrai (GOBLET, *La Réforme du Sénat*, *Revue politique et parlementaire*, mai 1897). Mais c'est « par erreur ou « dans un but de polémique ». — BOUVIER et JÈZE, page 569.

priorité a été accordé à la Chambre des Députés par les lois constitutionnelles de 1875 ¹.

On ne peut guère le défendre en faisant observer, à tort selon nous, qu'il a au moins pour résultat d'établir, dans la loi de finances, un ordre fixe et régulier qui paraît désirable, surtout pour la plus importante d'entre elles, pour la loi du budget ².

Car ce n'est pas seulement pour les lois de finances qu'il pourrait être utile de procéder ainsi avec méthode ; c'est pour toutes les lois, quelles qu'elles soient.

Aussi bien n'y a-t-il pas ici en jeu qu'un pur intérêt de méthode, on a vu combien pratiquement, et presque fatalement, le droit de priorité arrive à amoindrir le rôle du Sénat (voir page 41).

C'est même de ce côté qu'il conviendrait, à notre avis, de chercher s'il nous fallait, à tout prix, trouver une raison au maintien de ce droit de priorité en faveur de la Chambre des Députés, par les auteurs de la constitution de 1875 ; beaucoup d'entre eux, qui n'ont accepté qu'à regret la création du Sénat, peuvent avoir eu l'arrière-pensée de restreindre ainsi ses pouvoirs. On pourrait, à l'appui de cette opinion, faire remarquer combien d'efforts ils ont faits, dès 1876, et pendant les années qui suivirent, pour établir que l'article 8 § 2 enlève même au Sénat le droit d'amendement en matière de lois de finances.

La vérité est sans doute beaucoup plus simple : si le droit de priorité figure dans la loi des 24-28 février 1875, c'est parce que les rédacteurs de cette loi l'ont rencontré, ou à peu près, dans toutes les constitutions admet-

1. Cf. GIRON, *vo Pouvoir législatif*, n° 31.

2. ESMEIN, page 717.

tant deux Chambres, constitutions qu'ils ont été à même d'étudier.

Il n'y a guère, en effet, en Europe¹, que l'Allemagne, l'Autriche-Hongrie et la Confédération helvétique qui l'aient écarté. En Suisse, les budgets sont présentés à tour de rôle devant le Conseil national et devant le Conseil des États².

Tous les autres pays l'ont consacré : citons, à titre d'exemples, les Pays-Bas, la Norvège et la Belgique dont l'article 27 de la Constitution est ainsi conçu : « L'initiative appartient à chacune des trois branches du « Pouvoir législatif. Néanmoins, toute loi relative aux « recettes ou aux dépenses de l'État ou au contingent « de l'armée doit d'abord être votée par la Chambre des « Représentants. »

Comment ne pas accepter une règle qui se trouvait ainsi adoptée non seulement par tous les pays voisins, mais encore, nous l'avons vu, par l'Angleterre, berceau du parlementarisme et par la République sœur, par la grande République américaine, sans compter les anciennes constitutions françaises elles-mêmes ?

Aussi cette disposition fut-elle reproduite par tous les projets rédigés en vue de déterminer les attributions de la seconde Chambre dont la création avait été décidée par la loi du 13 mars 1873 (voir page 14). C'est pourquoi cette règle fut adoptée sans aucune discussion (voir page

1. Les divers États confédérés qui composent les États-Unis l'ont, au contraire, presque tous repoussé : sur les 30 États de l'Union, 21 accordent indistinctement à chacune des deux Chambres la priorité de la loi budgétaire.

Voir sur tous ces points MORIZOT-THIBAUT, *Des droits des Chambres hautes ou Sénats en matière de lois de finances*.

2. CHAVEGRIN, à son cours.

15) et sans que personne se demandât si les motifs qui la justifiaient autrefois existaient encore dans la nouvelle Constitution¹.

Cependant, on doit observer que donner à la Chambre basse le droit de priorité, c'est lui donner un véritable droit de primauté et de prééminence. Ce système peut avoir le désavantage de donner à cette Chambre, peu ménagère des deniers de l'État, le désir de faire de grands travaux publics, des créations humanitaires ou philanthropiques; on va donc au socialisme d'État qui est fort dispendieux. Mais comme, d'autre part, les impôts sont très lourds, il en résulte que la masse populaire demande tantôt son dégrèvement pur et simple et tantôt l'augmentation des impôts des classes fortunées; on court alors à la faillite ou à la banqueroute².

1. BOUVIER et JÈZE, page 571.

2. CHAVEGRIN, à son cours, 1895-1896.

CHAPITRE IV

DROIT DE REJETER EN BLOC LES LOIS DE FINANCES

En disposant que les lois de finances doivent être en *premier lieu* votées par la Chambre des Députés, l'article 8 § 2 de la loi du 24 février 1875 indique par cela même, de la façon la plus explicite, qu'elles doivent l'être ensuite par le Sénat ; le vote de ce dernier ne peut intervenir qu'en second lieu, mais encore faut-il qu'il intervienne, à peine pour le projet de n'acquérir jamais la force législative ; il n'est pas plus possible de s'en passer que de celui de la Chambre des Députés.

Le Sénat a donc, en ce qui concerne le droit d'adopter ou de rejeter toute loi de finances préalablement votée par la Chambre, un pouvoir aussi absolu, aussi complet que celle-ci ; il faut donc lui reconnaître le droit soit de la repousser en bloc, d'une façon définitive, soit simplement d'en ajourner le vote.

C'est notamment ce dernier parti qu'il a pris dans la séance célèbre du 21 avril 1896, lorsqu'il voulut obtenir la démission du ministère Bourgeois, qui ne s'inclinait pas devant les ordres du jour par lesquels il avait déclaré ne pas pouvoir lui accorder sa confiance. La loi de finances dont il se trouvait alors saisi contenait une demande de

crédits des plus urgentes, relativement à l'expédition de Madagascar, et déjà adoptée par la Chambre. C'est M. Demôle qui se chargea d'indiquer à ses collègues le moyen à employer pour provoquer la retraite du Cabinet : « Trois fois, dit-il, le Sénat, à des majorités considérables, — dans des circonstances qui sont présentes à tous vos esprits, — a refusé sa confiance au Ministère. Cependant, en violation de la loi constitutionnelle, ce ministère s'est maintenu au pouvoir. Aujourd'hui il nous demande de voter des crédits pour l'expédition de Madagascar. Certes, il ne saurait entrer dans la pensée d'aucun de nous de marchander les crédits nécessaires aux soldats de la France, à ceux qui défendent dans nos possessions lointaines son honneur et son drapeau. Le Sénat salue en eux les plus chers enfants de la patrie, et il n'est pas de sacrifices qu'il ne soit prêt à consentir pour leur épargner les souffrances ou les préserver d'un danger. Nous ne refusons donc pas les crédits ; nous sommes prêts à les voter ; mais nous ne pouvons pas les accorder au ministère actuel. Nous proposons au Sénat d'en ajourner le vote jusqu'à ce qu'il ait devant lui un ministère constitutionnel ayant la confiance des deux Chambres ¹. »

Le Sénat vota, en conséquence, une résolution ainsi conçue : « Nous proposons au Sénat d'en ajourner le vote (des crédits) jusqu'à ce qu'il ait devant lui un ministère constitutionnel ayant la confiance des deux Chambres ². »

A la suite de ce vote, le Cabinet démissionna (23 avril).

Le Sénat a-t-il, en thèse générale, le pouvoir de ren-

1. *Journal officiel* du 22 avril 1896, page 382.

2. *Journal officiel* du 22 avril 1896, page 384.

verser un ministère¹, au même titre que la Chambre des Députés ? C'est là une question des plus délicates, mais étrangère à notre sujet et sur laquelle nous n'avons pas, par suite, à nous expliquer. Il nous suffit de constater ici que ceux qui lui refusent ce droit, parce qu'il est indissoluble et qu'il n'existe dans la Constitution aucun remède contre ses abus de pouvoir, sont les premiers à reconnaître que le Sénat ayant à voter les lois de finances tout comme les lois ordinaires se trouve avoir aussi le pouvoir de les rejeter².

Ne faudrait-il pas, tout au moins, faire exception à cette règle en ce qui concerne la loi du budget, cette loi si importante entre toutes, « celle dont le rejet arrêterait toute « l'administration, toute l'action gouvernementale, et, en « bien des points, la vie nationale elle-même³ » ?

La négative ne fait aucun doute, même pour les auteurs qui, se fondant sur le caractère exceptionnel de la loi du budget, refusent au Sénat le droit de l'amender. Tel est, en particulier, l'avis de M. Victor Chauffour, Conseiller d'État, dans le remarquable article publié par lui dans le *Répertoire administratif* de Béquet⁴ : « Aucune discussion, « dit-il, n'est possible, sur ce point, en présence des textes « constitutionnels⁵, lesquels ne font aucune distinction. »

1. Le Sénat a le droit de renverser un ministère. Lors même que le Cabinet n'est pas tenu de se retirer devant un vote du Sénat, celui-ci pourrait toujours refuser les allocations budgétaires, les crédits, et par là même empêcher le ministère de vivre. — CHAVEGRIN, à son cours, 1898-1899.

2. ESMEIN, page 591.

3. BÉQUET, v^o *Chambres législatives*, n^o 453.

4. V^o *Chambres législatives*, n^o 453.

5. M. Rollin-Jaquemyns, ministre de l'intérieur de Belgique, a reconnu également au Sénat belge, dans la séance du 19 décembre 1879, le droit de rejeter un budget tout entier, tout en lui déniait, d'autre part, la faculté de majorer des dépenses votées par la Chambre des Représentants.

Toutefois, ajoute le savant jurisconsulte, « qu'il nous
« soit permis d'en faire la remarque, et au point de vue
« théorique seulement, il est difficile de comprendre qu'un
« droit aussi exorbitant, qui serait si dangereux dans ses
« conséquences, s'il était jamais exercé, puisse être re-
« connu au seul des pouvoirs constitués qui, de par la
« Constitution même, se trouve soustrait à tout frein et
« dont les actes ne peuvent donner lieu à aucun recours.
« Contre les abus du pouvoir exécutif, en effet, la Cons-
« titution institue la responsabilité ministérielle et celle
« même du Président de la République en certains cas;
« contre les abus de la Chambre des Députés, elle institue
« le droit de dissolution. Le Sénat seul est sans entraves,
« sans frein, sans responsabilité effective. »

Quoi qu'il en soit, le droit pour le Sénat de rejeter le budget en bloc ne paraît jamais lui avoir été contesté (Béquet, *v° Chambres législatives*, n° 453), du moins sous l'empire des lois constitutionnelles actuelles¹. Le droit de dissolution, dont le Sénat est investi par la Constitution, prouve qu'il a la faculté de faire naître les conflits financiers. Si la dissolution était prononcée, le *dernier mot* dans le différend financier appartiendrait au pays lui-

1. Ceux qui prétendent que notre Sénat doit subir toutes les volontés de la Chambre n'expliqueront jamais pourquoi on a remis à la haute Assemblée le droit de dissolution. On ne comprendrait pas que le Sénat pût dissoudre l'assemblée des Députés s'il n'avait pas le droit de lui résister. On a cependant voulu distinguer; et, alors qu'on reconnaissait à notre Chambre haute le droit de résistance dans les lois ordinaires, on a dit que son contrôle était limité dans les lois de finances. C'était une distinction arbitraire, parce qu'elle n'était pas faite par la Constitution. Elle était illogique parce que, si on voulait restreindre, en règle générale, le pouvoir de la Chambre des Députés, il serait étrange qu'on l'eût étendu dans les lois où la toute-puissance de cette assemblée étant plus dangereuse, elle avait besoin de plus de limites (MORIZOT-THIBAUT, page 240).

même. Par suite, le Sénat la prononcera seulement quand il pensera être en communauté d'idées avec la nation.

Il est vrai que, de son côté, le Sénat ne semble pas avoir eu, un seul instant, la velléité de recourir à une mesure aussi extrême.

La Chambre des Pairs de la Restauration est, croyons-nous, la seule qui ait jamais envisagé sérieusement l'éventualité d'une pareille solution. Ce fut lors de la discussion du budget de 1817, à propos des articles 143 à 145 de cette loi affectant des bois de l'État à la dotation d'une Caisse d'amortissement.

Un grand nombre de membres de la Chambre des Pairs déclarèrent, en effet, qu'ils ne pouvaient voter ces articles, qu'il y avait lieu, en conséquence, d'amender le budget, de ce chef; sinon, qu'ils se verraient dans la nécessité de le rejeter dans son ensemble¹.

Un de leurs collègues, l'abbé de Montesquiou, essaya bien alors de soutenir qu'une pareille faculté ne leur appartenait pas. Mais sa thèse fut condamnée par le Gouvernement lui-même, tout intéressé qu'il était à obtenir au plus vite le vote de la loi de finances. « Le Garde des « sceaux, rapporte à cet égard le *Moniteur universel*, ne « partage pas l'opinion émise hier par un honorable

1. En France, les premières tentatives d'amortissement furent faites en 1765 et en 1800; mais ces tentatives, peu importantes d'ailleurs, n'eurent point de succès. Ce n'est qu'en 1816 qu'on fonda la Caisse d'amortissement en lui allouant une dotation annuelle de 20 millions de francs. L'année suivante cette somme fut doublée, et l'on y ajouta encore le produit des ventes de bois, qui s'éleva, jusqu'en 1828, à 88 millions de francs. L'amortissement fut cependant réduit d'une part par des annulations de rentes, en 1825 et en 1833, pour une valeur de plus de 48 millions de francs, et de l'autre par une disposition portant que les rentes au-dessus du pair ne seraient point amorties (*Dictionnaire général de la politique*, par MAURICE BLOCK, tome I, page 73).

« membre, sur l'impossibilité absolue de rejeter un budget¹. »

Les pairs se laissèrent d'ailleurs convaincre sur le fond de la question et finirent par adopter les articles proposés, de telle sorte que leur menace ne fut point mise à exécution.

Le refus absolu de voter le budget se trouve être ainsi une arme si terrible qu'elle en devient complètement vaine².

C'est ce que n'ont pas manqué de faire valoir, ainsi qu'on le verra *infra*, pages 80 et 81, ceux qui revendiquent pour les Chambres hautes le droit d'amender les lois de finances : « Ne reconnaître à la Chambre des Pairs, disait « en 1836 le rapporteur de la commission du budget de « cette Chambre, que le droit de rejeter le budget en bloc « en lui refusant celui d'en amender les différents articles, « ce serait, en réalité, l'exclure de toute participation « efficace au vote du budget, puisque le rejet de la loi « de finances est un acte extrêmement grave dans ses « conséquences et ne pourrait se justifier que par des « considérations de la plus haute portée. »

Cette impossibilité de fait pour les Chambres hautes de rejeter en bloc la loi annuelle de finances est si manifeste que, dans les pays où on leur refuse, en outre, le droit d'amendement, elle a parfois été utilisée comme moyen de les empêcher d'user également du droit de rejet à l'égard des lois de finances d'un caractère permanent.

1. Séance du 24 mars 1817 (*Moniteur* du 2 avril).

2. « Le droit de rejeter le budget est presque un droit théorique, consacré et réservé comme l'arme la plus décisive contre les usurpations et les coups d'État, et dont l'exercice équivaldrait à une révolution. » (BÉQUET, *v^o Chambres législatives*, n^o 454.)

C'est, en particulier, ce qui s'est passé en Angleterre en 1861.

L'année précédente et sous la pression formidable de l'opinion, la Chambre des Lords avait refusé de sanctionner un bill voté par la Chambre des Communes et tendant à supprimer l'impôt sur le papier. La taxe qu'il s'agissait d'abolir produisait un revenu de 30 millions ; le chancelier proposait de remplacer l'impôt sur le papier par l'augmentation d'un décime ajouté à la taxe sur le revenu. La Chambre des Communes, bien que trouvant impopulaire la taxe sur le revenu et bien qu'ayant voté la suppression de l'impôt sur le papier à la majorité de 5 voix seulement, se montra fort courroucée d'une pareille audace, et, par une résolution du 6 juillet 1860, elle déclara que, si les Lords avaient le droit strict de rejeter les bills de diverses natures relatifs aux impôts, elle avait, de son côté, la possibilité de combiner les projets de lois de finances de manière à rendre ce droit de rejet absolument illusoire¹.

Pour atteindre ce dernier résultat, Gladstone se contenta d'insérer, dans la loi générale de finances portant fixation des voies et moyens pour l'année 1861, les dispositions contenant suppression de l'impôt sur le papier. Le vote de ces dispositions par les Lords fut dès lors assuré, ces derniers n'osant pas proposer d'amendement² à la loi générale et ne voulant point prendre sur eux, d'autre part, de la repousser dans son intégralité.

Pour empêcher à l'avenir toute usurpation de la Chambre

1. ANSON, *Law and Custom of the constitution*, t. II, p. 231.

2. Le seul motif de l'attitude de la Chambre des Lords fut, en réalité, son impuissance de résister aux vœux formulés par la Chambre basse. (MORIZOT-THIBAUT, page 151.)

haute, lord Palmerston fit voter trois résolutions par la Chambre des Communes. On déclarait que « le droit
« d'accorder des aides et subsides appartient seulement
« aux Communes, comme partie essentielle de la Consti-
« tution. La limite de ces subsides par rapport aux ma-
« tières qui en font l'objet, à la manière dont ils sont
« accordés, à leur quotité et à leur durée, ne peut être
« déterminée que par elles seules, quoique, à diverses
« reprises, les Lords aient usé du pouvoir de rejeter des
« bills relatifs aux taxes ; cependant l'exercice de ce pou-
« voir n'a pas été fréquent et est considéré justement,
« avec une jalousie particulière, par la Chambre des
« Communes, comme affectant son droit de pourvoir aux
« services de l'année. »

Palmerston fut, en la circonstance, plus politique que Gladstone. Celui-ci voulait, après le rejet des Lords, la suppression immédiate de l'impôt du papier ; celui-là se contenta de revendiquer formellement le droit de la Chambre basse ¹.

Nous verrons également, *infra* page 72, que, de son côté, le Sénat des États-Unis a eu recours, en 1871, à un subterfuge semblable pour obtenir de la Chambre des Représentants le vote d'une réforme qu'il n'aurait pu lui faire adopter autrement.

1. MORIZOT-THIBAUT, *loc. cit.*, page 149.

CHAPITRE V

DROIT POUR LE SÉNAT D'AMENDER LES LOIS DE FINANCES

C'est ici le point capital de notre sujet. La question de savoir si le Sénat a le droit d'amender les lois de finances, et dans quelle mesure, est peut-être celle qui, de toutes les difficultés soulevées par les lois constitutionnelles de 1875, a donné lieu aux discussions les plus vives et aussi les plus délicates.

Elle est particulièrement grave en ce qui concerne précisément la plus importante des lois de finances, en ce qui touche la loi du budget. Pour les autres lois de finances, en effet, par exemple pour une loi spéciale portant création d'un impôt nouveau, l'exercice du droit d'amendement par le Sénat n'est pas susceptible d'entraîner des conséquences plus redoutables que pour les lois ordinaires : si les deux Chambres ne parviennent pas à s'entendre sur les modifications à apporter au projet, ce projet sera rejeté et aucun intérêt supérieur ne sera, en général, compromis. Mais il n'en est pas de même, tout au contraire, s'il s'agit de la loi annuelle du budget : « cette loi est une loi nécessaire, et une loi nécessaire à époque fixe » ; il faut qu'elle soit votée avant l'expiration

de l'année qui précède celle à laquelle est seulement applicable le budget, autrement tous les services publics se trouveraient suspendus du même coup, sauf toujours, bien entendu, la ressource des douzièmes provisoires.

Comment concilier cette obligation pour les Chambres de se mettre d'accord avant une date déterminée avec le droit pour le Sénat d'apporter tous changements qu'il jugera utiles au texte adopté par la Chambre des Députés, étant donné d'ailleurs le nombre considérable de dispositions dont se compose la loi du budget? N'y a-t-il même pas là une raison suffisante pour lui refuser ce droit? Tel est de beaucoup le côté le plus épineux de l'étude qu'il nous faut maintenant entreprendre.

Il nous paraît toutefois nécessaire, avant de l'aborder, de dire quelques mots de la situation faite en pareille matière à la Chambre des Lords par la pratique parlementaire adoptée en Angleterre, au Sénat des États-Unis par la Constitution de ce dernier pays, aux Chambres des Pairs de la Restauration et de la monarchie de Juillet par les chartes de 1814 et de 1830. Assez souvent, en effet, on a prétendu résoudre le problème à l'aide de ces exemples¹.

Il nous faudra ensuite exposer rapidement comment nos deux Chambres ont elles-mêmes tranché, en fait, les divers conflits qui se sont élevés entre elles. Puis, examen fait des systèmes auxquels a donné lieu l'article 8 § 2 de la loi du 24 février 1875, nous ferons connaître les différentes tentatives faites en vue de reviser ce texte.

1. Voir notamment lettre d'un Anglais, le *Temps* du 27 décembre 1876 et lettre d'un Américain, *Journal des Débats* du 29 décembre 1876.

SECTION I. — *Constitution anglaise.*

Il a été déjà dit, *suprà*, page 44, que la Chambre des Communes revendique pour elle seule, à l'exclusion de la Chambre des Lords, le droit d'imposer des taxes à la nation. La conséquence logique de ce principe, c'est que la Chambre des Lords, dont l'assentiment n'est nécessaire que parce que ces taxes sont concédées sous la forme de lois, ne peut que les adopter ou les rejeter telles qu'elles lui sont soumises, sans pouvoir les modifier d'une façon quelconque.

Telle est en effet la règle que la Chambre des Communes s'est efforcée de faire prévaloir, au moins depuis le xvii^e siècle et, en particulier, par des résolutions prises par elle en 1671 et en 1678.

En 1671, ce fut à la suite d'une réduction effectuée par les lords sur le montant de l'impôt sur le sucre ; la Chambre des Communes protesta avec la plus grande énergie contre cette réduction, déclarant « que c'est un « privilège incontestable et exclusif pour elle, de fixer, « limiter et ordonner dans chaque bill le taux, l'objet, les « conditions, les limitations et qualifications des subsides « octroyés, lesquels ne doivent être ni changés ni modifiés par la Chambre des Lords »¹.

En 1678, le conflit se produisit à l'occasion de droits de tonnage² et de poundage que venait d'établir la

1. ERSKINE MAY, pages 594 et 595.

2. C'était l'application ou l'élévation sur des marchandises spéciales, des taxes habituellement imposées sur des objets importés ou exportés. Les droits de douane formant une partie notable des revenus de l'Angleterre,

Chambre des Communes ; les Lords ayant cru devoir, à la sollicitation des marchands anglais, réduire ou même supprimer certains de ces droits, les Communes déclarèrent à nouveau solennellement qu'ils n'en avaient pas le droit ; qu'ils ne pouvaient qu'accepter purement et simplement ou rejeter intégralement les bills de finances qui leur étaient présentés.

Une conférence s'ouvrit alors entre les deux assemblées, conférence d'où ne sortit aucune solution de principe, chacune d'elles s'étant contentée de maintenir ses droits.

On ne peut s'empêcher à cet égard d'observer, ainsi qu'on l'a déjà fait d'ailleurs page 45, que le point de départ du système des Communes est fort contestable. Tel est aussi l'avis de Hallam : « Que les Pairs, dit-il, assujettis
« au même fardeau que le reste de la communauté et
« possesseurs d'une notable portion de la fortune publique, n'eussent d'autre alternative que de refuser les
« revenus nécessaires ou de voir leur part dans les charges, avec toutes les qualifications ou circonstances
« liées à cette concession, invariablement fixée par la
« Chambre des Communes, c'était là une anomalie qui

on avait cru, dans des circonstances données, les augmenter malgré les réclamations des marchands. Ceux-ci, jugeant les taxes nouvelles trop onéreuses pour leur commerce, pétitionnèrent à la Chambre des Lords, la sollicitant, soit de rejeter en totalité, soit de limiter à une courte durée, un impôt qui, s'il répondait à des nécessités momentanées, n'en causait pas moins une atteinte sérieuse à leurs droits.

Les Lords se rendirent aux doléances des marchands et amendèrent la loi.

La Chambre basse protesta cependant, maintint les taxes et dénia à la haute Assemblée le droit d'introduire des amendements dans les money-bills, lui laissant seulement la faculté d'accepter ou de rejeter intégralement ces sortes de lois (MORIZOT-THIBAUT, *Des droits des Chambres hautes ou Sénats en matière de lois de finances*, page 124).

« ne pouvait se fonder que dans une série de précédents
« suffisants pour établir un usage constitutionnel, et, en
« fait, on ne pouvait soutenir qu'une telle prétention eût
« jamais été avancée par la Chambre des Communes ¹. »

Ce qui est vrai, c'est que les Communes avaient très bien compris qu'en face d'une assemblée recrutée, comme l'était celle des lords, par la royauté elle-même, le seul moyen pour elles de maintenir les libertés anglaises, c'était « de tenir les cordons de la bourse ² ».

« La Chambre des Pairs, dit très justement Blackstone
« sur ce point ³, est un corps héréditaire permanent, dont
« les membres sont créés à volonté par le roi ; on sup-
« pose qu'ils sont plus susceptibles d'être influencés par
« la couronne et de rester sous cette influence, une fois
« établis, que ne le sont les Communes, corps électif et
« temporaire, librement élu par le peuple. Il suffit donc
« que les Lords aient le pouvoir de rejeter, s'ils pensent
« que la Chambre basse est trop prodigue et trop impré-
« voyante dans ses concessions. »

L'énergie de la Chambre des Communes a été récompensée par le succès. Depuis longtemps les Lords, suivant les expressions mêmes de Lord Disraëli, « sans recon-
« naître la légalité du principe, ont respecté la règle »
posée par elle ; ils ont, en fait, renoncé à user du droit

1. HALLAM, tome IV, page 155.

2. « Instrument et moyen d'action puissant qui nous permet d'avoir le
« spectacle, dans la Constitution anglaise, d'une humble représentation
« populaire, encore dans l'enfance, élargissant petit à petit la sphère de
« son activité et de son importance, et réduisant finalement, autant qu'elle
« semble l'avoir désiré, les prérogatives des autres branches du Gouverne-
« ment. » (*Le Fédéraliste*, n° 58.)

3. Tome I, page 297.

d'amendement, et cela, non seulement à l'égard des bills particuliers de finances, mais encore à l'égard de la loi budgétaire ou bill d'appropriation.

Or, comme d'autre part il leur est à peu près impossible de rejeter en bloc ce dernier bill (voir page 57), il s'ensuit que, dans la réalité, leur examen du budget n'est qu'une pure formalité ; ils ne songent même pas à le discuter¹.

Il est vrai, tout d'abord, que le budget ne comprend plus aujourd'hui, en Angleterre, toutes les recettes et toutes les dépenses publiques. D'une part, en effet, un grand nombre d'impôts (les quatre cinquièmes environ du revenu total) sont soustraits au vote annuel des Chambres et perçus en vertu de lois permanentes : tels sont l'impôt foncier, le timbre, les taxes de la drèche, du tabac, des vins et spiritueux ; ils constituent ce qu'on appelle le *fonds consolidé*².

1. GEORGES LOUIS, *Vote des lois de finances en Angleterre et aux États-Unis* (Bulletin de la Société de législation comparée, avril 1877).

2. Les dépenses de l'État sont divisées en deux grandes catégories. Les unes, dites consolidées, sont effectuées en vertu d'actes du Parlement ; elles ont un caractère permanent, et ne sont pas votées chaque année ; elles comprennent les intérêts de la dette publique, la liste civile, les pensions civiles et militaires votées par une loi spéciale, les traitements des contrôleurs de l'Échiquier, du lord-lieutenant d'Irlande et des juges, les fonds secrets et quelques autres articles. En totalité, elles représentent environ le tiers du budget des dépenses ; mais, si l'on en déduit le montant des intérêts de la dette et celui de la liste civile, elles n'en forment que la 90^e partie, c'est-à-dire un peu plus de 1,000,000 sur 90,000,000 de livres sterling. La seconde catégorie comprend toutes les autres dépenses, c'est-à-dire celles qui ne sont pas autorisées une fois pour toutes et qui doivent, par conséquent, être votées chaque année. Elles sont groupées en quatre catégories, savoir : les services civils, les services chargés de la perception de l'impôt (*revenue departments*), l'armée et la marine. (C^{te} DE FRANQUEVILLE, *Le Gouvernement et le Parlement britanniques*, tome III, page 458.)

D'autre part, beaucoup de dépenses (environ un tiers du budget total) sont également effectuées en vertu de lois permanentes, sans qu'un vote annuel soit nécessaire pour les autoriser¹ : ce sont les intérêts de la dette, la liste civile, les émoluments des cours de justice et du corps diplomatique, les pensions conférées à titre national et les traitements de quelques fonctionnaires.

A ce premier point de vue, le refus de reconnaître à la Chambre des Lords le droit d'amender le budget se trouve singulièrement perdre de son importance.

Mais il y a mieux : depuis que, par sa vigilance, la Chambre des Communes a assis les libertés anglaises sur des bases telles qu'elles ne peuvent plus être ébranlées, elle s'est rendu compte que l'intérêt bien entendu des contribuables² exigeait d'elle-même qu'elle abandonnât

1. En Angleterre, ce qui est consolidé échappe, en droit, à l'obligation du vote annuel ; en France, le vote annuel n'est, en ce qui concerne la dette, que l'accomplissement d'une formalité.

Il convient de remarquer que les législations française et anglaise sont également contraires à celle de l'Empire allemand, qui soustrait le budget de la guerre au vote annuel du Parlement. L'effectif de l'armée y est voté pour *sept ans*. Le budget de la guerre participe tout entier de ce septennat, car bien que la dépense doive recevoir chaque année la sanction du Parlement, celui-ci ne peut ni en refuser ni en discuter le montant, seulement susceptible d'augmentation sur la demande du Gouvernement.

En 1898, le sexennat naval s'ajoute au septennat militaire.

On connaît aussi les efforts réitérés et moins heureux de M. de Bismarck, pour obtenir la permanence de l'ensemble du budget pour deux années, puis le vote de deux budgets consécutifs la même année (TH. DUCROCQ, *Cours de droit administratif et de législation française des finances*, 7^e édition, tome III, page 99).

2. « Depuis longtemps, dit BAGHOT (*Constitution anglaise*, chapitre VI, « page 203), les Communes ont cessé d'être cette assemblée très regardante « en fait d'épargnes et d'économies qu'elle était autrefois, étant aujourd'hui « plus disposée à défendre les fonds de l'État que le Ministre en place. »

Voir aussi GLASSON, *Histoire du droit et des institutions politiques de l'Angleterre*, tome I, page 93.

toute initiative en matière de finances, au profit du Gouvernement. C'est ce qu'elle n'a pas hésité à faire.

Elle a déclaré notamment, par un ordre du jour du 20 mars 1866, « qu'elle n'admettrait désormais aucune « proposition tendant à l'obtention d'un crédit quelconque « pour les services publics, et qu'elle ne donnerait suite « à aucune motion impliquant une dépense à répartir sur « les revenus de l'État, soit sur les fonds constitués en « dotation, soit sur les fonds préparés par le Parlement, « *en dehors des demandes formulées par la Couronne* ». En d'autres termes, elle a interdit à ses membres soit de proposer des demandes nouvelles, soit de demander des augmentations pour celles existantes¹.

Erskine May rapporte que, « le 8 décembre 1857, la « Chambre s'était formée en comité pour discuter un « message royal tendant à l'allocation d'une pension viagère de mille livres sterling à sir Henry Havelock. Un « membre voulut demander la réversibilité de cette pension sur le fils du titulaire. Le président du comité « déclara qu'il ne pouvait admettre la discussion de cet « amendement sans l'agrément de la Couronne. »

Elle est ainsi arrivée à se placer elle-même dans une

1. « Ainsi la Couronne demande des subsides, la Chambre des Communes les accorde et la Chambre des Lords donne son assentiment ; mais « les Communes ne votent aucun crédit s'il n'a été demandé par la Couronne ; elles ne peuvent créer ou augmenter aucune taxe, en dehors de « ce qui est indispensable pour constituer les crédits votés ou à voter et « pour suppléer à l'insuffisance des recettes. La Couronne n'a pas à s'inquiéter de la nature et de la répartition des impôts ; mais le fondement « de toute taxe votée par le Parlement est la nécessité de pourvoir aux « besoins des services publics, tels que la Couronne les a établis par l'organe de ses conseillers constitutionnels. » (ERSKINE MAY, page 604, *Traité sur les lois, les usages, la procédure et les privilèges du Parlement. Bulletin de la Société de législation comparée.*)

situation très voisine de celle où elle met la Chambre des Lords en lui refusant le droit d'amendement ; de telle sorte qu'on a pu dire, avec assez de raison, que ses prérogatives en matière financière se réduisent aujourd'hui au simple droit de priorité ¹.

Aussi bien, une remarque importante doit-elle être faite ici, c'est que, toutes les fois que les Communes ont essayé d'insérer dans une loi de finances des dispositions d'un autre caractère pour empêcher ainsi la Chambre des Lords de les accorder, cette dernière s'y est opposée avec une rare énergie. Il est bien certain, en effet, qu'un tel procédé aurait pour résultat, s'il se généralisait, de transformer la Chambre des Lords en une simple chambre d'enregistrement, et par conséquent, en employant la formule même dont elle s'est servie, le 9 septembre 1702, pour le condamner, on peut dire de ce procédé qu'il est « non parlementaire et tendant « à la destruction de la Constitution du Gouvernement ² ».

1. SCHWARTZ, page 63.

En Angleterre, la Chambre des Communes a renoncé, en fait, à demander des ouvertures de crédit par voie d'amendement. (BEAUREGARD, *Éléments d'économie politique*, page 329.)

2. Le système des commissions, bien que connu en Angleterre et souvent employé par le Parlement, n'est pas mis en pratique quand il s'agit de questions aussi graves que les questions de finances. En pareil cas, on estime que « chaque député doit payer de sa personne, étudier par soi-même et apporter aux délibérations sa quote-part d'expérience et d'idées ».

Aussi est-ce devant la Chambre entière que s'élabore le budget, dans des réunions spéciales que l'on appelle *séances en comité*. Elles ne sont pas publiques et tout s'y passe de la façon la plus simple et la plus pratique : « On y discute sans façon sur le ton de la conversation plutôt « que dans une forme oratoire. Les membres de la Chambre des Communes « qui font partie du cabinet prennent naturellement la plus grande part « aux débats ; la pensée du Gouvernement se trouve ainsi exposée à tout « moment de la manière la plus simple et la plus expéditive, et les liens « qui relient le ministère à la majorité se maintiennent plus facilement au « moyen de ces communications incessantes. » (BEAUREGARD, *Éléments d'économie politique*, loc. cit., page 329.)

SECTION II. — *Constitution des États-Unis.*

On a discuté très longuement au Congrès de Philadelphie sur le point de savoir si l'on devait, suivant en cela les usages parlementaires de l'Angleterre, refuser au Sénat de la Confédération le droit d'amender les lois de finances. Finalement, ce fut la négative qui l'emporta. « Tous les bills établissant des impôts, dit la Constitution fédérale des États-Unis, doivent prendre naissance dans la Chambre des Représentants; mais le Sénat peut y concourir par des amendements comme aux autres bills¹. » Story en a très bien expliqué le motif²: « On verra du premier coup, dit-il, que les mêmes raisons n'existent pas, dans la même mesure, pour donner, en matière de lois de finances, à notre Chambre des Représentants, le droit exclusif qui appartient à la Chambre des Communes d'Angleterre..... Comme les Sénateurs, dans un juste sens, sont également les représentants du peuple et ne tiennent point leurs charges à titre permanent ou héréditaire, mais rentrent périodiquement dans la masse commune des citoyens..... il semble tout à fait convenable de donner au Sénat le pouvoir de modifier et d'amender toutes les lois de finances aussi bien que de les rejeter ou de les admettre. »

C'est ce qu'a formellement déclaré la Constitution fédérale du 17 septembre 1787 dans une disposition qui consacre également (voir page 46, note 1) le droit de

1. Section VII de l'article 1^{er}.

2. *Commentaires sur la Constitution fédérale*, tome II, page 343.

priorité au profit de la Chambre des Représentants :
« Tout bill concernant la levée des revenus doit prendre
« naissance dans la Chambre des Représentants, mais le
« Sénat peut y proposer ou y voter des amendements
« comme aux autres bills. » (Article 1^{er}, section VIII,
clause 1^{re}.)

Depuis cette époque, non seulement le droit d'amendement n'a pu, en présence d'un texte aussi clair, être contesté au Sénat américain, mais il a même permis, dans une certaine mesure, à ce Sénat, d'accroître ses pouvoirs et d'empiéter, en fait, sur les prérogatives de la Chambre des Représentants.

Comment a-t-il pu en être ainsi ? C'est grâce à la façon dont les Chambres ont pratiqué la procédure de conférences organisées par elles dans le cas où elles ne sont pas d'accord sur les modifications à apporter au bill de finances.

Voici, en effet, comment l'on procède en pareil cas :
« Quand un bill de finances modifié par le Sénat re-
« vient à la Chambre, c'est, dit M. Boutmy², ordinaire-
« ment à une époque avancée de la session. Or, il est de
« règle que la Chambre ne prenne pas connaissance des
« amendements du Sénat, elle refuse d'y adhérer sans
« les entendre. Le Sénat les maintient et l'on renvoie le
« bill d'un commun accord à une conférence mixte,
« composée de trois Représentants et de trois Sénateurs.
« Cette commission examine, discute, élabore une tran-
« saction et la soumet avec son rapport aux deux bran-

1. « All bills for raising revenue shall be originated in the house of Representatives, but the Senat may propose or concur with amendments, as on other bills. »

2. *Études de droit constitutionnel*.

« ches du Congrès. Croit-on qu'à ce moment une discus-
« sion de détails s'engage à la Chambre ? Point du tout.
« Aux termes des règlements en vigueur dans les deux
« branches du Congrès, aucune motion tendant à amen-
« der les conclusions du rapport ne peut être reçue et
« mise aux voix par le Président. La Chambre, comme
« le Sénat, doit accepter ou rejeter le tout, tel qu'il est
« sorti de la délibération de la conférence. Si, par excep-
« tion, la Chambre le rejette, une nouvelle conférence se
« réunit, c'est un nouveau rapport, et, cette fois, il est
« bien difficile que la Chambre, poussée par le temps, ne
« cède pas, surtout dans les années où son existence
« prend fin le 4 mars. »

Il est facile de deviner la situation prépondérante que ce mode de procéder fait au Sénat, surtout si les délégués de cette assemblée sont énergiques : « Tandis que
« toutes les clauses qui ont pris naissance à la Chambre
« sont amplement, sérieusement, efficacement discutées
« dans le Sénat, les amendements qui prennent nais-
« sance dans le Sénat ne sont presque jamais discutés
« dans la Chambre ; cette assemblée ne les connaît pour
« ainsi dire pas. Elle ne connaît que les conclusions d'une
« commission mixte où elle n'est représentée que par
« trois de ses membres et qui a délibéré hors de sa pré-
« sence ; elle se prononce en bloc sur ces conclusions,
« et non pas en particulier sur chaque amendement. Il
« suffit que les trois Sénateurs membres de la commis-
« sion montrent un peu de ténacité pour que la majorité
« des modifications recommandées par le Sénat soit con-
« servée dans le texte dit de conciliation que les Représen-
« tants seront, faute de temps, amenés à ratifier. »

On arrive ainsi, en fait, à cette constatation curieuse :

c'est que presque chaque année la Chambre des Représentants se trouve, vis-à-vis du budget amendé par le Sénat, dans une position analogue à celle où se trouve placé chaque année également le Sénat français en face du budget voté par la Chambre des Députés (voir page 42).

La Chambre des Représentants des États-Unis se voit donc, comme le Sénat français, dans l'impossibilité matérielle d'exercer la plénitude de ses droits. C'est là une conséquence, pour le moins inattendue, de son droit de priorité : plutôt que de le défendre et même de l'étendre comme elle a si souvent essayé de le faire¹, elle ferait donc bien mieux d'y renoncer complètement, puisque, en définitive, ce n'est pas elle qui en a le profit effectif.

Le Sénat américain a même été, en 1871, jusqu'à abuser de son droit d'amendement à la loi budgétaire pour faire adopter par la Chambre des Représentants des dispositions d'ordre non financier qu'il craignait de voir repousser par cette dernière si elles lui étaient présentées sous la forme d'une loi spéciale. Il inséra, en conséquence, ces dispositions qui réglementaient précisément la surveillance des opérations électorales pour la nomination des Représentants, dans le bill relatif aux services publics. Les Représentants ne purent, évidemment, s'empêcher de protester avec vivacité contre un pareil procédé, mais finalement ils reculèrent devant les consé-

1. Par exemple en 1832, en 1856 et en 1870.

C'est ainsi que, bien que le droit de priorité ne lui soit formellement accordé par le texte que pour les bills de recettes (*for raising revenue*), elle le revendique également pour les bills de dépenses (*for appropriating money*). Telle paraît, d'ailleurs, être la pratique aujourd'hui adoptée. Cf. MILLER, *Lectures sur la Constitution des États-Unis*, pages 204-205.

quences résultant d'un rejet du bill tout entier, et, cette fois encore, ils cédèrent ¹.

En résumé donc, c'est le plus souvent par l'abdication de la Chambre que se résolvent les conflits issus de l'exercice du droit d'amendement conféré au Sénat par la Constitution.

Une fois, d'ailleurs, il est arrivé qu'aucune des deux Assemblées n'a voulu faire de concession à l'autre, de telle sorte que le bill budgétaire n'a pas été voté à temps. C'est en 1876, à propos des crédits de l'armée. La Chambre ayant fait subir à ces crédits une réduction de quinze millions, le Sénat trouva cette réduction excessive et refusa de la ratifier. La Chambre n'en persista pas moins dans sa première résolution et le 1^{er} juillet arriva, jour où l'exercice ancien prenait fin, sans que les nouveaux crédits eussent été octroyés. Un message du Président intervint aussitôt, constatant que, bien qu'elle existât en vertu de lois régulières, l'armée n'était pas payée. L'entente se fit dès lors presque immédiatement entre Représentants et Sénateurs.

SECTION III. — Charte de 1814.

Pas plus que les lois constitutionnelles aujourd'hui en vigueur, la Charte de 1814 ne s'expliquait, d'une façon

1. Les Sénateurs américains ont toujours su maintenir leurs droits. Ils ont toujours écarté ces théories spécieuses destinées à masquer les empiétements des Chambres démocratiques. Ils disent que, lorsque des recettes et des dépenses ont été une fois introduites dans l'ensemble du budget par l'accord des deux Chambres, ce consentement réciproque engage l'avenir comme la convention de deux parties qui ne peut être détruite par la seule volonté de l'une d'elles. Il y a là un principe de loyauté formé par le respect des convenances et du droit qui sauvegarde les intérêts comme la dignité de tous. (MORIZOT-THIBAUT, page 226.)

expresse, sur le droit d'amendement de la Chambre haute en matière financière. Elle se bornait (voir page 12) à déclarer, dans ses articles 17 et 47, que les lois d'impôt devaient d'abord être adressées à la Chambre des Députés et que c'était seulement après avoir été « admises » par elle qu'elles pouvaient être portées devant la Chambre des Pairs. Il semble bien toutefois que ces textes avaient seulement pour but de constituer au profit de la Chambre des Députés un simple droit de priorité et qu'à tous autres égards, la Chambre des Pairs devait être considérée comme ayant des attributions égales aux siennes¹. C'est en particulier ce qu'on peut induire, soit de l'article 24 d'après lequel « la Chambre des Pairs est une portion « essentielle de la puissance législative », soit de l'article 48 aux termes duquel « aucun impôt ne peut être établi « ni perçu, s'il n'a été consenti par les deux Chambres « et sanctionné par le roi ».

A plusieurs reprises, au surplus, la Chambre des Pairs a usé, de 1814 à 1830, de son droit d'amendement, sans qu'aucune protestation ait été soulevée contre l'exercice de ce droit.

On la voit en effet, dès 1814, rejeter, par voie d'amendement, l'article 2 d'une loi relative à l'importation des fers étrangers, article qui avait pour objet de frapper rétroactivement des droits établis par la loi nouvelle les fers et aciers déjà arrivés dans les ports de France et mis en entrepôt en vertu d'une ordonnance royale du 12 août².

En 1829, pour nous borner aux exemples les plus

1. Telle est en effet l'opinion communément adoptée; voir notamment SCHWARTZ, pages 86 et suivantes. Cfr. cependant BOUVIER et JÈZE, page 573.

2. *Moniteur universel* du 15 novembre 1814.

topiques, la Chambre des Pairs n'hésite pas davantage à apporter des changements au texte d'une loi de finances tel qu'il a été fixé par la Chambre. Il s'agit alors de la demande de crédits extraordinaires déposée par le garde des sceaux, comte Portalis, pour couvrir les dépenses occasionnées par les réparations que son prédécesseur, M. de Peyronnet, avait fait faire à la salle à manger du ministère, sans avoir obtenu au préalable du Parlement les fonds nécessaires à cet effet. Le projet présenté par le Gouvernement ne comportait qu'un article unique :

« Il sera accordé au Ministre de la Justice, sur les fonds
« du budget de l'exercice 1828, au delà du crédit fixé
« par la loi du 24 juin 1827, pour les dépenses ordinaires
« de ce département, un crédit extraordinaire de 244.865
« francs, pour solder les dépenses auxquelles ont donné
« lieu, en 1827 : 1^o l'indemnité et les frais résultant d'une
« transaction après jugement, sur procès intenté à l'oc-
« casion de la bâtisse de l'hôtel occupé par les bureaux
« du Ministère de la Justice, rue Neuve-du-Luxembourg,
« ci 65.000 francs ; 2^o les frais de constructions, de répa-
« rations et de fournitures faites à l'hôtel de la Chancel-
« lerie situé place Vendôme, ci 179.865 francs. »

Mais, après des débats d'une très grande violence, la Chambre des Députés, dans le but « de préserver la for-
« tune de l'État des atteintes qu'un ordonnateur de dé-
« penses publiques peut lui porter », fut d'avis qu'il y avait lieu de compléter cette rédaction, en ajoutant dans le projet un second article, aux termes duquel le crédit de 179.865 francs, afférent aux frais faits à l'hôtel de la Chancellerie, n'était accordé que « sauf liquidation et à
« charge par le Ministre d'exercer devant les tribunaux
« une action en indemnité ». C'est cette modification que

la Chambre des Pairs se refusa à admettre; usant alors de son droit d'amendement, elle rétablit purement et simplement le texte primitif proposé par le Gouvernement¹.

La dépense était, il est vrai, irrégulière en la forme, parce qu'elle n'avait reçu préalablement ni la sanction de la Chambre, ni l'assentiment du Roi. Elle était illégitime au fond, parce qu'elle avait engagé les finances de l'État dans une entreprise jugée dispendieuse. La question, examinée du point de vue juridique, le Ministre était un mandataire qui avait dépassé les limites de son mandat. Par application des principes purs du droit, la dépense pouvait être laissée à sa charge. Mais il ne fallait pas oublier que les travaux avaient été faits ou les fournitures accordées au nom de l'État. La somme devait donc être allouée non seulement dans l'intérêt des tiers, mais encore de la renommée de l'État².

La Chambre rétablit sa résolution première, à une majorité plus élevée.

Il est vrai que la Chambre des Pairs de 1814 ne paraît jamais avoir eu recours à ce droit d'amendement qu'à l'égard des lois spéciales de finances et non à l'égard des lois budgétaires. Est-ce à dire qu'elle n'estimait pas l'avoir en ce qui concerne ces dernières lois? Ses membres les plus éminents ont proclamé le contraire en maintes circonstances; ils ont seulement déclaré qu'en fait, à raison de l'époque tardive à laquelle le budget était présenté, chaque année, à la Chambre des Pairs, elle se trouvait, à son grand regret, dans l'impossibilité d'exercer ses prérogatives. Le marquis Garnier surtout, dans son rapport

1. *Moniteur universel* du 18 juin 1829.

2. MORIZOT-THIBAUT, *op. cit.*, page 143.

au nom de la commission des finances, lors de la discussion du budget de 1818, fut des plus catégoriques à cet égard. Si nous ne proposons aucun amendement, dit-il, c'est uniquement parce qu'un tiers de l'exercice financier est déjà écoulé et qu'il importe de mettre au plus vite un terme à un tel état de choses : « il faut faire rentrer le Gouvernement dans une voie régulière et ordonnée. »

Le budget de l'exercice 1818 fut présenté seulement le 2 mai de cette même année à l'examen de la Chambre des Pairs. « La Commission, disait le rapporteur de la « Chambre haute, n'a pu que vous indiquer les modifications dont certains articles lui ont paru susceptibles. « Elle a dû s'interdire de vous proposer aucun amendement, parce qu'elle a toujours eu devant les yeux l'impérieuse nécessité de régler à l'instant le budget d'un « exercice dont plus d'un tiers s'est écoulé et de ne pas « prolonger un état de souffrance qui met en péril la « fortune publique et prive le Gouvernement d'un de ses « principaux moyens d'existence. »

Le Gouvernement lui-même a d'ailleurs reconnu, à diverses reprises, le droit absolu de la Chambre des Pairs en matière de droit d'amendement. Il suffit de rappeler les déclarations faites par le Ministre des finances, lorsque le débat vint à s'ouvrir à la suite du rapport du marquis Garnier, dont nous venons de parler. Le vicomte de Châteaubriand venait de faire observer que la discussion était superflue, tout amendement étant impossible, « car « la Chambre des Députés, disait-il, ne serait plus en « nombre pour délibérer ». Le Ministre des finances répliqua immédiatement¹ : « On prétend que la Chambre

1. *Moniteur* du 9 juin 1818.

« manque à la fois de temps et de liberté dans la discus-
« sion. La Chambre en sera-t-elle moins libre pour avoir
« resserré dans un temps plus court, si elle le juge con-
« venable, la discussion d'une loi importante dont les
« détails lui sont connus par les débats qui ont eu lieu
« dans l'autre Assemblée? Quelque parti qu'elle adopte
« à cet égard, sa liberté est entière... Ce n'est pas à la
« Chambre des Pairs de s'inquiéter du nombre de députés
« présents. Si des amendements étaient votés, le Gouver-
« nement ferait le nécessaire pour donner à sa délibéra-
« tion les suites dont elle serait susceptible. »

C'est presque dans les mêmes termes que, quelques années plus tard, en 1826, M. de Villèle, député et Ministre des finances, répondait au rapporteur de la Chambre des Pairs qui se plaignait à nouveau (pour la dixième fois, disait-il) de l'habitude prise de n'apporter le budget à cette Chambre que dans les derniers jours de la session: « Ce serait à tort, répétait en effet M. de Villèle, « que la noble Chambre regarderait son contrôle comme « illusoire. Dans le cas où elle jugerait nécessaire d'user « de son droit, la marche du Gouvernement ne serait pas « entravée et aucun des membres de l'autre Chambre ne « refuserait de répondre à l'appel qui lui serait fait pour « remplir son devoir. »

Il est impossible de reconnaître plus explicitement que la Chambre des Pairs avait le droit d'amender le budget¹.

La question ayant d'autre part été soulevée à la séance du 25 mars 1817², de savoir ce qui arriverait si, en fait, la Chambre des Pairs venait jamais à user de son droit

1. BÉQUET, *vo* *Chambre législative*, n° 440.

2. *Moniteur* du 2 avril 1817.

d'amendement, le garde des sceaux ne put que reconnaître à la Chambre des Députés le droit de maintenir le texte ainsi modifié, « et alors, ajoutait-il, pour combien de « temps serions-nous condamnés à tourner dans ce cercle « déplorable » ?

C'est donc que, dans la pensée du garde des sceaux, la Chambre des Pairs n'était pas légalement tenue, même après une seconde délibération de la Chambre des Députés, de s'incliner devant la volonté de cette dernière¹.

SECTION IV. — Charte de 1830.

Les textes de la Charte de 1830, auxquels il convient de se référer pour déterminer, sous l'empire de cette Charte, les attributions financières de la Chambre des Pairs, sont, à peu de chose près, conçus dans les mêmes termes que ceux analysés (v. page 73) précédemment et concernant la Charte de 1814. Tandis, en effet, que la nouvelle Charte résume, dans son article 15, les dispositions des articles 27 et 47 de sa devancière, en déclarant que toute loi d'impôt doit être d'abord votée par la Chambre des Députés, elle reproduit littéralement, dans ses articles 20 et 40, le texte des anciens articles 24 et 48; elle ajoute toutefois, dans son article 16, pour préciser davantage encore les droits des deux Assemblées : « Toute loi doit être votée et discutée librement par la « majorité de chacune des deux Chambres. »

Il ne semble pas douteux, en conséquence, que le droit d'amendement appartenait à la Chambre des Pairs de

1. Cf. BÉQUET, *v^o Chambre législative*, n^o 440 *in fine*.

1830, même en matière financière, aussi bien, avons-nous vu, qu'à celle 1814.

L'impôt doit être voté d'abord par la Chambre des Députés, mais, sauf cette restriction, le droit de la Chambre des Pairs est le même que celui de la Chambre des Députés...; il y a des raisons pour justifier le refus d'initiative à la Chambre des Pairs, il n'y en aurait aucune pour lui refuser le droit d'amendement¹.

Elle ne se fit pas faute d'en user, au surplus, sans que d'ailleurs la Chambre des Députés lui en ait jamais contesté le droit, en ce qui concerne les lois de finances autres que la loi budgétaire, il suffit de citer ici, à cet égard, les modifications qu'elle apporta à la loi des comptes de l'exercice 1829², et au projet de loi, qui est devenu la loi du 14 juin 1833, concernant l'amortissement des rentes. Le projet de loi adopté en effet par la Chambre des Députés, fut notablement modifié par la Chambre des Pairs qui introduisit des changements en altérant complètement le caractère.

Quant à la loi du budget, la Chambre des Pairs de 1830 s'abstint toujours, au contraire, en fait, comme celle de 1814, d'y apporter des amendements. Et cela, toujours pour la même raison : non pas parce qu'elle ne croyait pas avoir le droit de le faire, mais parce que le budget ne lui était soumis chaque année qu'à une date trop avancée pour qu'elle pût y proposer effectivement les modifications qui lui paraissaient nécessaires. Chaque année, en conséquence, ses orateurs les plus estimés

1. Rossi, *Cours de droit constitutionnel*. — ESMEIN, page 718. — MORIZOT-THIBAUT, page 163. — BÉQUET, *vo Chambre législative*, n° 441.

2. *Moniteur universel* du 10 janvier 1832.

venaient protester à la tribune contre l'impossibilité où elle se trouvait ainsi réduite d'exercer ses prérogatives; suivant une expression de Gambetta, « elle faisait ce qu'on « appelle, en droit, des actes interruptifs de prescription ».

La Chambre des Pairs a le droit plein et entier d'apporter toutes les modifications qu'elle jugerait nécessaires aux lois de finances, aussi bien que de les rejeter (rapports des Commissions de finances de la Chambre des Pairs en 1833, 1835, 1836, 1838).

Une année même, en 1836, la Commission de finances de la Chambre des Pairs crut devoir revendiquer solennellement ses droits à cet égard, pour répondre à une campagne de presse dont le but était de l'assimiler à la Chambre des Lords, au point de vue du droit d'amendement : « Votre Commission, dit M. Gautier, rapporteur¹, « nous a chargé de soutenir que pour les lois de finances « comme pour toutes les autres lois, la Chambre des « Pairs a pleinement le droit d'y apporter toutes les modifications qu'elle peut juger nécessaires aussi bien que « de les rejeter. Elle considère comme un préjugé nuisible « et qu'il importe de détruire, l'opinion où l'on paraît « être et dont on paraît vouloir faire un principe, que la « Chambre des Pairs n'a pas le droit d'amender le budget. »

Le rapporteur s'efforçait alors de démontrer que le fondement de cette opinion ne se trouve pas dans la Charte.

« On y lit, il est vrai, que toute loi d'impôt doit être « votée d'abord par la Chambre des Députés, mais on y « lit aussi que les lois doivent être discutées et votées « librement par la majorité des deux Chambres. Ces deux « dispositions, également claires et impératives, sont

1. Séance du 30 juin 1836 (*Moniteur universel* du 2 juillet 1836).

« parfaitement conciliables entre elles et ne peuvent ni
« s'exclure ni se limiter mutuellement ». De ce que la
Chambre des Députés a le droit de priorité quant au vote
des lois d'impôt, « il n'en saurait résulter que la Chambre
« des Pairs soit dépouillée, relativement à ces lois, d'un
« des attributs les plus essentiels de la puissance légis-
« lative : le droit de modifier la proposition de loi qui
« lui est faite, après qu'elle a été approuvée par la
« Chambre des Députés. S'il en était ainsi, la Chambre
« des Pairs n'aurait pas la plénitude de son concours à
« la puissance législative, et la Charte aurait proféré un
« mensonge lorsqu'elle dit que la puissance législative
« s'exerce collectivement par le Roi, la Chambre des Dé-
« putés et la Chambre des Pairs. S'il en était ainsi, le
« vote de la Chambre des Pairs ne serait pas libre, et la
« Charte se serait mise en contradiction avec elle-même,
« lorsqu'elle dit que les lois doivent être votées et discu-
« tées librement par la majorité des deux Chambres. »

Le Ministre des finances, le comte d'Argout, s'associa à cette théorie; il reconnut que la Chambre des Pairs avait, non seulement le droit de rejeter en bloc la loi annuelle de finances, mais encore celui de l'amender. « Oui, dit-il, « la Chambre des Pairs a le droit d'amender le budget. » Sans doute, ajouta-t-il', « depuis que la Chambre des « Pairs existe, elle n'a jamais rejeté le budget ni fait « d'amendement au budget. C'est qu'elle n'a jamais « trouvé les circonstances assez graves pour que les « amendements introduits par la Chambre des Députés « fussent de nature à la déterminer à user de son droit. « C'est dans sa sagesse, dans sa prudence qu'elle a pro-

1. *Moniteur universel* du 5 juillet 1836.

« cédé ainsi, et il n'a été fait aucune violence ni à son
« indépendance ni à sa dignité. »

Cette dernière observation semble bien quelque peu inexacte, étant donnés les retards vraiment excessifs qu'on apportait dans la présentation du budget à la Chambre des Pairs, de telle sorte que son contrôle en devenait illusoire. Ce qui exaspérait surtout la haute Assemblée, c'était l'usage qui s'était établi d'insérer dans les lois relatives à l'impôt des articles se référant à d'autres matières : « Tous les ans, s'écriait M. Gautier dans son rapport précité, la Chambre des Députés ajoute aux lois de finances des dispositions qui ne s'y rapportent pas, qui devraient faire l'objet d'une loi spéciale et que vous ne laissez pourtant pas que d'adopter. Si l'on persistait à soutenir, malgré les preuves que nous croyons avoir données de l'inconstitutionnalité autant que de l'inutilité de cette règle, que la Chambre des Pairs ne doit pas pouvoir amender les lois de finances, il faudrait tout au moins que la Chambre des Députés se fît aussi une loi de s'interdire tout amendement étranger à ces lois. »

L'année précédente, les plaintes du rapporteur, M. Roy, avaient été plus vives encore : « Vous êtes forcés, disait-il¹, de donner votre assentiment à un projet de loi qui présente un grand nombre de dispositions législatives diverses, étrangères les unes aux autres, dont plusieurs n'obtiendraient même pas votre assentiment, si vous étiez appelés à les voter librement. La France doit gémir de la continuation d'un si grand désordre et de l'impuissance dans laquelle vous êtes continuellement placés de pouvoir remplir avec efficacité et dignité la

1. *Moniteur universel* du 25 mai 1835.

« haute mission que, dans ses intérêts, vous tenez de la
« Constitution du pays. »

La Chambre des Pairs, ne voulant à aucun prix empêcher, par sa résistance, le budget d'être adopté à temps, n'en persistait pas moins chaque année à le voter tel qu'il lui venait de la Chambre des Députés, même quand les dispositions de ce budget avaient pour effet d'empêcher l'exécution de lois existantes; ce qui se produisit, par exemple, lorsque, dans le budget de 1834, la Chambre supprima les crédits afférents aux évêchés non concordataires créés par la loi du 4 juillet 1821.

Le rapporteur de la commission des finances de la Chambre des Pairs conclut lui-même à l'adoption pour raison de nécessité pratique. On pourrait pourtant remarquer, disait-il, que si un projet supprimant ces crédits était recevable, « il devrait chercher sa place dans une loi
« spéciale, puisque, ne se bornant pas à régler la dépense
« de l'année, il dispose pour l'avenir. On serait ainsi dans
« le cas de rappeler les réflexions fréquemment énoncées
« à cette tribune avec autant de raison que d'énergie¹. »

Il ajoutait d'ailleurs : « La Chambre des Pairs ne balancera pas à assurer le résultat qu'elle doit obtenir, dès
« qu'elle se trouvera en mesure d'exercer ses droits sans
« craindre de compromettre le service public. »

En d'autres termes, comme le disait encore Gambetta en 1877, la Chambre des Pairs de cette époque était si
« dévouée à son régime, à sa Constitution », qu'elle se résignait à tout, elle se contentait de dire que, « si elle
« n'obtenait pas satisfaction l'année suivante, elle userait
« de sa prérogative ».

1. *Moniteur universel* du 19 juin 1834.

Une seule fois, la Chambre des Pairs de 1830 a osé modifier la loi annuelle de finances votée par la Chambre des Députés. C'est au début de la monarchie de Juillet, lors de la discussion du budget de 1832 ; sur l'avis de son rapporteur, le comte Roy, elle retrancha de ce budget un article ainsi conçu : « Aucun marché, achat, vente, construction et réparation dont la valeur s'élèverait au-dessus de 3.000 fr., ne pourra avoir lieu à l'avenir pour le compte du Gouvernement qu'après publicité et concurrence. Dans le cas d'urgence dûment justifiée, il pourra être dérogé à l'article ci-dessus, en vertu d'un arrêté de l'ordonnateur ou de son délégué, relatant le motif d'urgence. Sont dispensées des formalités prescrites par les deux paragraphes précédents, les acquisitions et commandes relatives aux beaux-arts. »

Il est vrai que cet article n'était pas à coup sûr un article de budget ; c'était une de ces dispositions qui, suivant l'observation du rapporteur lui-même, « ne sont pas des dispositions annuelles et passagères ; elles ont le caractère d'une loi durable et perpétuelle ; elles statuent généralement pour l'avenir ; elles ne peuvent donc être comprises dans la loi annuelle de finances¹ ».

La Chambre des Députés accepta, au reste, cette suppression sans protestation d'aucune sorte.

Si l'on parcourt l'histoire parlementaire de la monarchie de Juillet², on y voit bien la Chambre haute exercer son contrôle en matière de lois de finances proprement dites ; mais dans l'œuvre du budget, elle est, pour ainsi

1. *Moniteur universel* du 11 avril 1831.

2. La Chambre des Pairs disparaît avec la monarchie de Juillet le 24 février 1848. Elle reparait seulement sous le nom de Sénat dans la Constitution du 21 mai 1870.

dire, frappée d'impuissance. Elle invoque les principes contre les faits et proclame ses droits sans en user (Morizot-Thibault, *op. cit.*, p. 161).

SECTION V. — Pratique parlementaire actuelle.

Aucune difficulté ne paraît jamais s'être élevée entre les deux Chambres en ce qui concerne les lois de finances autres que le budget. La Chambre des Députés n'a jamais hésité, en effet, à reconnaître que le Sénat a le droit d'amendement à l'égard de ces lois¹.

C'est notamment ce qu'a déclaré son Président lui-même à la séance du 16 novembre 1891. On discutait alors une loi de douane, relative à l'entrée en France des porcs américains. Comme le droit voté par la Chambre avait été relevé par le Sénat, M. Peytral, député, crut devoir soulever un débat sur ce point : « Nous sommes appelés, dit-il, « à nous prononcer sur une taxe de douane primitivement « votée par la Chambre et relevée par le Sénat. En matière « fiscale, lorsque la Chambre a pris une décision et fixé le « quantum d'une taxe, le Sénat peut-il légalement et constitutionnellement élever cette taxe ? » Mais le Président intervint aussitôt : « Voulez-vous me permettre de vous « dire, observa-t-il, qu'en ce qui concerne la question « constitutionnelle, les précédents de 1881 vous donnent « tort. Le Sénat a déjà relevé les tarifs et la Chambre « n'a pas insisté². »

1. La Chambre admet que le Sénat fasse des amendements, lorsqu'il s'agit de lois de finances ordinaires (Chénon, à son cours de droit constitutionnel). En droit, d'après l'avis de M. Chénon, lorsque la Chambre a voté sur une loi de finances, l'article 8 est respecté et le Sénat peut, sans le violer, modifier les lois de finances votées par la Chambre.

2. *Journal officiel* du 17 novembre 1891, débats parlementaires, Chambre, page 2177.

La Chambre des Députés, ou tout au moins sa commission du budget, a prétendu, au contraire, assez fréquemment que le Sénat n'a pas les mêmes prérogatives par rapport aux lois budgétaires; qu'en particulier il n'a pas le droit de relever les crédits votés par la Chambre, de rétablir ceux qu'elle n'a pas admis; s'il le fait, c'est simplement pour provoquer une nouvelle délibération de sa part; mais, une fois ce second vote obtenu, il ne peut que s'incliner.

C'est ce qu'on a appelé la *théorie du premier et du dernier mot*, la Chambre, qui a déjà le droit de priorité en matière de lois de finances, se trouvant donc investie du droit de trancher le débat *en dernier ressort*¹.

Mais le Sénat a, dans de multiples occasions, protesté contre cette doctrine et revendiqué pour lui, au point de

1. On a beaucoup célébré ce système qui donnait, dans un accord légal, une solution certaine aux différends financiers. Les attributions des deux Chambres étaient accordées; car, si l'une décidait, l'autre conseillait. La puissance était, il est vrai, concentrée aux mains de l'une d'elles; mais comme il fallait, à la fin, remettre le dernier mot à l'une des Assemblées, quoi de plus raisonnable que de l'accorder à la Chambre issue du suffrage universel?

Lorsqu'on parcourt les Constitutions étrangères, on n'y découvre rien, actuellement, qui puisse autoriser un pareil système. L'Espagne en fit jadis l'expérience sous l'empire de la Constitution de 1869. Cette loi décidait qu'en cas de désaccord entre les deux Chambres sur les dispositions budgétaires, l'opinion de la basse Assemblée serait adoptée. Elle ne profita pas aux finances espagnoles: la Chambre populaire, privée de contrôle, put en disposer à sa guise, ce qui fit qu'elles devinrent trop la proie des partis. La royauté n'était plus une limite suffisante; le monarque abdiqua parce qu'il n'avait plus assez la conduite du gouvernement. Aussi les chartes monarchiques, qui, par l'effet des principes, doivent réserver cependant une force plus grande à la Chambre basse, se sont-elles gardées de ce système. Combien plus grands seraient ses défauts transportés dans une démocratie où, l'exécutif affaibli, l'Assemblée des Députés n'aurait d'autre limite que celle résultant de l'établissement de la Chambre haute! (MORIZOT-THIBAUT, page 293.)

vue du droit d'amender le budget, des pouvoirs égaux à ceux de l'autre Assemblée ; s'il a le plus souvent cédé en fait, c'est, a-t-il déclaré, par esprit de conciliation et pour éviter l'inconvénient des douzièmes provisoires.

Tout récemment, d'ailleurs, lors de la discussion du budget de l'exercice 1899, il a effectivement maintenu, malgré le second vote de la Chambre, des relèvements opérés par lui et la Chambre a fini par les accepter.

Nous allons maintenant passer en revue les différents budgets qui se sont succédé depuis la mise en vigueur des lois constitutionnelles de 1875.

Budget de 1877. — La question des droits du Sénat, en matière budgétaire, a été soulevée, dès le premier budget discuté sous l'empire de la nouvelle Constitution, la commission des finances de la haute Assemblée ayant cru devoir réduire certains crédits contenus dans ce budget, tandis qu'elle en rétablissait d'autres que la Chambre avait supprimés.

Il est vrai que ces derniers, inscrits d'ailleurs dans le projet de budget du Gouvernement, avaient pour but d'assurer l'exécution de lois existantes ; ils étaient en effet relatifs à certaines dépenses de cours d'appel, aux sous-préfectures de Saint-Denis et de Sceaux, aux frais de service des officiers généraux, aux traitements des desservants, des aumôniers de l'armée et de la flotte. Aussi Pouyer-Quertier, rapporteur de la commission des finances, se défendit-il, dans la séance du Sénat du 19 décembre 1876, d'avoir voulu, en proposant ces relèvements de crédits, provoquer un débat sur la portée de l'article 8 § 2 de la loi du 24 février 1875 : « Nous n'avons pas eu, » dit-il, à propos du budget de l'exercice prochain, à

« soulever de discussions théoriques sur la nature et l'étendue de nos pouvoirs; il nous a suffi d'être assurés que, dans les propositions que nous avons l'honneur de vous soumettre, nous n'excédons pas ces pouvoirs. Nous vous demandons de rétablir certains crédits ou certaines portions de crédits demandés d'abord par le Gouvernement, réduits ou supprimés depuis par la Chambre des Députés, et de retrancher certaines dispositions législatives qui ne figuraient pas dans le projet ministériel. Ces propositions ont uniquement pour objet d'assurer le maintien de lois existantes ou la marche de services publics régulièrement établis. Ainsi appliqué, notre droit est incontestable, et nous avons été unanimes à le reconnaître dans votre commission. Il est conforme à l'esprit de la Constitution, au texte même de la loi, à toutes les traditions parlementaires de notre pays. » Puis il ajoutait : « C'est en invoquant ces traditions, que nos devanciers mêmes, sous des régimes bien différents du nôtre, ont toujours maintenues, c'est surtout en nous appuyant sur les dispositions du nouveau pacte constitutionnel que nous avons discuté et arrêté le projet qui vous est soumis. Vous le discuterez dans le même esprit que nous, avec les mêmes intentions et le désir que vos délibérations soient terminées, s'il est possible, avant le moment de l'ouverture de l'exercice prochain. La Chambre des Députés a fait un libre usage de ses droits, vous userez librement des vôtres. C'est cette égale liberté qui a fait l'harmonie des pouvoirs, et qui, sagement et sincèrement pratiquée, produira leur accord.

« Il peut y avoir entre les deux Assemblées, sur certains points, des dissentiments d'opinions, conduisant

« à des résolutions différentes, mais il n'y a pas de vo-
« lontés contraires : ces dissentiments devant être facile-
« ment réglés, puisque nous avons les uns et les autres,
« pour les résoudre, le souci de nos devoirs mutels, le
« respect de la loi commune et l'amour de notre pays¹. »

Ces dernières paroles sont à retenir, elles indiquent d'une façon très nette, à notre avis, l'esprit qui doit guider les deux Assemblées dans l'exercice de leurs droits financiers ; il n'y a pas d'autre moyen d'éviter entre elles les conflits budgétaires.

Le Sénat se conforma d'ailleurs à l'opinion de son rapporteur et vota les modifications qu'il lui proposait.

La commission du budget de la Chambre des Députés, saisie de ces modifications, n'en admit, au contraire, qu'une assez faible partie ; si elle accepta, en effet, les réductions de crédit, elle rejeta, en retour, la plus grosse partie des augmentations (281.390 fr. d'augmentation seulement furent acceptés au lieu de 822.222 fr.).

Son Président, Gambetta, demanda même qu'elle insérât dans son rapport, en réponse au discours de M. Pouyer-Quertier, une déclaration de principes constatant que, si le Sénat peut provoquer une revision du budget ou supprimer certains crédits, il ne peut en ouvrir de nouveaux. Mais la commission refusa de le suivre dans cette voie : « Je dois me borner, déclara M. Cochery dans
« son rapport², à constater les résultats du vote de la
« commission, bien certain que votre patriotisme, votre
« ardent désir de consolider nos institutions républicaines,

1. *Journal officiel*, numéros du 20 et du 24 décembre 1876, annexe n° 49.

2. *Journal officiel* du 29 décembre 1876 et du 12 janvier 1877, annexe n° 682.

« sauront y trouver la règle des résolutions que vous devez adopter ; la majorité de cette Assemblée peut se diviser pour un instant sur une question d'interprétation, elle sera toujours unie pour faire respecter vos décisions et les droits du pays. »

Gambetta en appela alors à la Chambre elle-même, et, dans un grand discours qu'il prononça à la séance du 28 décembre 1876¹, il s'efforça de démontrer que, soit à raison des précédents historiques, soit à raison du texte même de l'article 8 § 2, le Sénat, qui n'a aucune initiative en matière de finances, ne peut créer des dépenses et, par suite, rétablir au budget des crédits non inscrits par la Chambre : « Le Sénat a d'autres droits : il a le droit, par l'organe de ses rapporteurs, de ses commissions et du Cabinet même, il a le droit de vous faire des remontrances, de vous dire qu'il trouve tel ou tel impôt, tel crédit, telle suppression de crédit injuste, pas convenable et difficilement justifiable ; il a le droit de vous l'indiquer en suspendant son vote sur l'ensemble du budget jusqu'à ce que vous ayez consenti ou expliqué les modifications que vous avez adoptées. Oui, il a ce droit ; mais il n'a pas le droit de créer des dépenses, parce qu'alors il cesse d'être un pouvoir de contrôle, il s'arroe un pouvoir qui n'appartient qu'aux représentants des contribuables, et que, de plus, il ne trouve pas dans la législation un texte qui lui donne le droit d'initiative. »

« Je crois, répondit Jules Simon, Président du Conseil, qu'il est arrivé à l'honorable préopinant ce qui arrive aux hommes les plus instruits et les plus érudits en ces

1. *Journal officiel* du 29 décembre 1876, page 9824.

« matières, de commettre quelques erreurs. Par exemple,
« je rappellerai qu'aux États-Unis, il y a eu récemment
« une lutte entre le Sénat et la Chambre des Représen-
« tants. Le Sénat a rétabli certains crédits. La Cham-
« bre a maintenu son opinion. Le conflit a empêché la
« promulgation des lois de finances. Le Président a ad-
« juré les Chambres de se mettre d'accord. On a dû vo-
« ter des lois provisoires et ce n'est que trois semaines
« après l'ouverture de l'exercice que l'accord s'est produit
« par le rétablissement de certains crédits. »

Mais, après avoir entendu cette réplique assez vive de Jules Simon, Président du Conseil, la Chambre des Députés refusa, à son tour, de consacrer par son vote la thèse ainsi soutenue par Gambetta ; et, à la majorité de 358 voix contre 136, elle décida de passer à la discussion des amendements litigieux.

Elle n'accepta, il est vrai, les augmentations réclamées par le Sénat que dans la mesure proposée par sa commission¹.

Les modifications apportées par le Sénat furent admises à l'exception des amendements concernant les cours d'appel, le traitement des desservants, les aumôniers de la flotte, les sous-préfectures de Sceaux et de Saint-Denis.

Mais, le lendemain, le Sénat, s'estimant trop heureux de l'emporter sur la question de principe, s'empressa de voter le budget, tel qu'il lui fut retourné, à l'unanimité de 261 votants², son contrôle financier était en effet consacré par une interprétation législative.

Tout conflit se trouva ainsi écarté.

1. *Journal officiel* du 28 décembre 1876 et du 29 décembre, page 9822.

2. Séance du 29 décembre 1876, *Journal officiel* du 30 décembre 1876, page 9846.

Budget de 1878. — Le Sénat ayant augmenté de 1.093.027 fr. les crédits portés au budget qui lui était soumis, personne ne paraît avoir soulevé, cette fois, devant la Chambre des Députés, la question constitutionnelle. Il est vrai que la commission du budget de cette dernière Assemblée lui proposa de rejeter en bloc tous les relèvements opérés par le Sénat; mais, à ce point de vue même, une légère satisfaction fut donnée à celui-ci, car, ainsi qu'il l'avait demandé et sur l'insistance du Ministre de la guerre, la Chambre consentit à rétablir au budget une somme de 60.000 fr. pour les pensionnaires de l'hôtel des Invalides¹.

C'est ce que constatait, avec un sentiment de joie mal dissimulé, le rapporteur de la commission des finances du Sénat, M. Varroy, lorsque le budget lui eut fait retour : « Il y a quinze mois, disait-il², le Sénat, s'est, « comme aujourd'hui, trouvé en face d'un budget de « dépenses examiné d'abord par la Chambre des Députés, « amendé par le Sénat, délibéré de nouveau par la Chambre des Députés et renvoyé au Sénat après adoption « d'un certain nombre des amendements du Sénat et le « rejet de plusieurs autres. Alors les questions posées « étaient beaucoup plus graves. Le droit d'amendement « du Sénat avait été contesté; de plus, il avait paru que « la Chambre des Députés avait voulu, par des suppressions ou des refus de crédits, abroger des lois existantes « ou au moins en suspendre l'exécution, alors que ces « lois ne pouvaient être abolies que du consentement du

1. Séance du 28 mars 1878, *Journal officiel* du 29 mars 1878, page 3614.

2. *Journal officiel* du 30 mars 1878, page 3656.

« Parlement tout entier. Ces questions ne sont plus po-
« sées cette fois. La Chambre des Députés a passé sans
« opposition à la discussion des articles du projet de loi
« des dépenses voté par le Sénat; le droit d'amendement
« du Sénat ne fait donc plus l'objet d'aucune contestation.

« De plus, ce droit a reçu une application dans la
« Chambre elle-même par le rétablissement du crédit des
« Invalides. Nous ajouterons, ainsi que l'a déjà constaté
« le premier rapport de votre commission des finances,
« qu'aucune loi n'est menacée ou entravée dans son exé-
« cution par la voie budgétaire. Les principes que le
« Sénat avait revendiqués et défendus à l'occasion du
« budget de 1877 sont donc entièrement respectés; per-
« sonne n'a songé à y porter atteinte. »

Aussi, le rapporteur conseillait-il vivement à ses collè-
gues de ne pas insister pour le rétablissement des crédits
qu'ils avaient précédemment votés : « La seule question
« qui se présente est donc de savoir si, en ce qui con-
« cerne les diverses prévisions s'appliquant à quatre cha-
« pitres, le Sénat doit maintenir ses appréciations en face
« des appréciations persistantes de la Chambre des Dé-
« putés. Le Sénat a exprimé clairement son sentiment. Il
« a invité la Chambre des Députés à un nouvel examen
« des besoins qu'il s'agissait de satisfaire. La Chambre a
« persévéré dans sa première résolution. Le Sénat, doit-
« il, à l'heure actuelle, surtout quand il s'agit de diffé-
« rences de crédits n'ayant pas au point de vue budgé-
« taire une importance considérable, le Sénat doit-il
« maintenir ses premiers votes? La majorité de votre
« commission pense, Messieurs, que vous avez indiqué
« vous-mêmes, en décembre 1876, la résolution que vous
« êtes dans l'intention de prendre aujourd'hui, d'autant

« plus qu'en ce qui concerne le chapitre 4 du Ministère
« de la marine (état-major, article relatif à l'aumônerie de
« la marine) et le chapitre 6 de la troisième section du
« Ministère de l'instruction publique, des cultes et des
« beaux-arts (bourses des séminaires catholiques), les
« amendements proposés par vous le 25 mars dernier
« avaient déjà été admis par le Sénat à propos du budget
« de 1877. Vous avez ainsi abandonné ces amendements
« — comme l'a dit excellemment l'honorable président et
« rapporteur de la commission des finances — dans un
« esprit de modération et de concorde. Les mêmes sen-
« timents dicteront encore cette fois, sans doute, dans
« l'intérêt du pays, votre nouvelle résolution. »

Le Sénat adopta cet avis et, séance tenante, vota définitivement le projet de budget ¹.

Budget de 1879. — Le Sénat ayant rétabli 327.400 fr. de crédits supprimés dans le service des Cultes, M. Fallières, rapporteur de ce budget à la Chambre des Députés, déclara, au nom de la commission, qu'il n'y avait lieu, « *ni en droit ni en fait* », de tenir compte des amendements ainsi proposés par la Chambre haute.

MM. Haentjens et Cazeaux, députés, s'empressèrent de protester contre ces paroles en faisant observer qu'elles étaient la négation des droits du Sénat en matière financière. Aucune réponse ne leur fut faite, il est vrai; mais la Chambre, adoptant les conclusions du rapporteur, repoussa le relèvement de crédits opéré par le Sénat ².

Le même jour, ce dernier, sur rapport de M. Varroy,

1. Séance du 29 mars 1878, *Journal officiel* du 30 mars 1878, page 3659.

2. Séance du 21 décembre 1878, *Journal officiel* du 22 décembre 1878, page 12215.

votait définitivement le budget, sans insister autrement sur la nécessité de ces relèvements¹.

Budget de 1880. — Les modifications proposées par le Sénat portant les unes sur des réductions, les autres sur des augmentations² de crédits, la commission du budget demanda à la Chambre de ratifier les premières et de rejeter les secondes : « En résumé, concluait-elle, votre
« commission vous propose d'accepter les réductions
« votées par le Sénat au budget du Ministère de la jus-
« tice et au budget des dépenses sur ressources extra-
« ordinaires. Elle vous propose, au contraire, de repous-
« ser les différentes augmentations de crédits votées par
« le Sénat aux budgets de la Justice, de l'Intérieur et des
« Cultes. L'examen approfondi auquel nous avons soumis
« ces différentes augmentations nous permet d'espérer
« que vous penserez, comme nous, qu'il n'y a lieu *ni en*
« *droit, ni en fait* de revenir sur vos précédentes résolu-
« tions³. » La formule adoptée était ainsi la même que celle de la commission du budget de 1879.

La Chambre des Députés suivit encore une fois sa commission : elle accorda les réductions de crédit demandées, mais refusa les augmentations⁴.

Le Sénat, de son côté, ne crut pas devoir maintenir ces augmentations, et il adopta le projet ainsi modifié aussitôt qu'il lui fut soumis à nouveau⁵.

1. Séance du 21 décembre 1878, *Journal officiel* du 22 décembre 1878, page 12200.

2. Jusqu'à concurrence de 502.020 fr.

3. Séance du 16 décembre 1879.

4. Séance du 18 décembre 1879.

5. Séance du 20 décembre 1879, *Journal officiel* du 21 décembre 1879, page 11385.

Budget de 1881. — Les choses se passèrent, à peu de chose près, exactement comme pour le budget de 1879. Le Sénat ayant en effet rétabli 181.000 fr. de crédits supprimés sur les Cultes, et créé une dépense nouvelle de 30.000 fr. aux Beaux-Arts, la Chambre ne voulut admettre aucune de ces modifications¹.

La haute Assemblée n'insista pas et rejeta au scrutin trois amendements tendant à rétablir à nouveau les crédits supprimés par la Chambre².

Budget de 1882. — Le Sénat se contenta de supprimer l'article 36 de la loi de finances ainsi conçu :
« Il ne sera plus pourvu aux vacances qui se produisent
« dans le chapitre de Saint-Denis. Le crédit qui y est
« affecté sera annulé au fur et à mesure des extinctions. »

Le rapporteur de la commission du budget, M. Rouvier, fut le premier à reconnaître qu'à cet égard le droit du Sénat était incontestable, attendu qu'il s'agissait d'une disposition législative devant faire partie comme telle d'une loi spéciale³.

En conséquence, la Chambre ratifia la suppression proposée⁴, de sorte que le budget de l'exercice 1882 fut voté sans qu'il y eût lieu, cette fois, de le soumettre une seconde fois aux délibérations du Sénat.

1. Séance du 16 décembre 1880, *Journal officiel* du 17 décembre 1880, page 12423.

2. Séance du 22 décembre 1880, *Journal officiel* du 23 décembre, page 12725.

3. Rapport du 28 juillet 1881, *Journal officiel* du 29 juillet et du 20 août, p. 1520, n° 4052.

4. Séance du 28 juillet 1881, *Journal officiel* du 29, page 1822.

Budget de 1883. — Le projet de revision de l'article 8 § 2, tenté par le cabinet que présidait Gambetta, n'ayant pas abouti ainsi que nous le verrons ci-après (voir page 143), la question des droits du Sénat en matière financière se posa à nouveau lors de la discussion du budget de 1883. La haute Assemblée ayant, en effet, retranché de ce budget un million aux crédits demandés pour le Ministère de l'instruction publique, tandis qu'elle augmentait de 20.000 fr. les crédits du Ministère de la guerre et de 3.000 fr. ceux du Ministère de la justice, M. Sarrien, rapporteur de la commission du budget de la Chambre des Députés, déclara, au nom de cette commission, et conformément aux errements suivis depuis 1878 (voir page 72), qu'à l'égard des relèvements de crédits effectués par le Sénat, il n'y avait lieu pour la Chambre des Députés, « ni en droit ni en fait », de revenir sur ses précédentes décisions; les suppressions de crédits, seules, pouvaient être acceptées.

La Chambre ratifia par son vote les décisions de sa commission du budget¹.

Mais, cette fois, le Sénat protesta. Le rapporteur général de la commission des finances, M. Dauphin, déclara, dans la séance du 29 décembre 1882², que, si le Sénat avait amendé le budget tel que le lui avait envoyé la Chambre, c'était « suivant son droit ». M. Wallon fut plus énergique encore : « Le droit du Sénat au vote du « budget a été nié, dit-il, à la Chambre des Députés non « pas seulement par un orateur, mais par le rapporteur

1. Séance du 28 décembre 1882 (*Journal officiel* du 29 décembre 1882, page 2235).

2. *Journal officiel* du 30 décembre 1882, page 1333.

« de la commission du budget. . . . Le droit du Sénat est
« pourtant un droit constitutionnel qui ne peut être ré-
« duit par l'interprétation. » Pour le démontrer, il s'ap-
puyait sur le droit égal des deux Chambres dans la con-
fection des lois, droit consacré par l'article 8 § 1 de la
loi du 24 février 1875.

Sans doute, observait-il, il résulte clairement du se-
cond paragraphe de cet article « que le budget doit être
« non pas seulement présenté mais voté par la Chambre
« des Députés avant que le Sénat en soit saisi; et ce droit
« est considérable. Voter en premier lieu le budget, c'est
« vraiment le faire; qui vient en second n'a plus qu'à
« glaner. » Mais, ajoutait-il, « le budget est une loi que
« le Sénat a le droit de voter comme toute autre loi. Or,
« le droit de voter une loi implique celui de l'amender.
« Le Sénat peut rétablir au budget ce que la Chambre a
« supprimé; il peut y introduire ce qu'elle n'y a pas mis :
« introduction sans péril, puisque le budget amendé re-
« vient toujours à la Chambre. » Il terminait en faisant
justement remarquer que le Sénat serait exclu en fait du
vote du budget s'il n'y pouvait rien changer : « Le légis-
« lateur se serait démenti lui-même dans le même article,
« si, après avoir dit que le Sénat a, concurremment avec
« la Chambre des Députés, l'initiative et la confection des
« lois, il avait, en réservant à la Chambre des Députés
« l'initiative dans les lois de finances, dénié au Sénat le
« droit de prendre part à la confection du budget. Si,
« par impossible, il avait eu cette intention, il aurait dû
« dire : les lois de finances ne sont votées que par la
« Chambre des Députés. »

Cette protestation resta d'ailleurs purement platonique;
le Président du Sénat se contenta de répondre à M. Wal-

lon que, dans son rapport, la commission avait dit : « le « Sénat, suivant son droit » ; que, par conséquent, tout était réservé. Une fois de plus, la haute Assemblée adopta le budget tel que la Chambre le lui renvoyait, sans rétablir les crédits supprimés par cette dernière¹.

Budget de 1884. — Le Sénat ayant inscrit au budget 655.900 fr. de dépenses nouvelles, dont 635.900 fr. pour le Ministère de la justice et des cultes et 20.000 fr. pour le Ministère de l'intérieur, la commission du budget de la Chambre des Députés déclara, comme les années précédentes, que, soit en fait, soit en droit, il y avait lieu de rejeter cette augmentation de crédits.

Mais elle se heurta, cette fois, à l'opposition du Gouvernement, désireux avant tout d'obtenir immédiatement le vote du budget. Aussi bien, déclara Jules Ferry, alors Président du Conseil des Ministres, « l'heure est pro-
« chaine où la revision de l'article 8 sera débattue dans
« les formes prévues par la Constitution même, et nous
« entendons la réserver complètement ; ce que nous de-
« mandons à la Chambre, c'est de ne pas laisser en sus-
« pens le budget, au moment où va s'ouvrir l'exercice
« 1884 ».

Ne pas voter les crédits rétablis par le Sénat, ajoutait-il, ce serait compromettre « de la façon la plus grave, l'avenir de la revision ».

La Chambre se laissa convaincre par cette argumentation et adopta, en conséquence, le budget tel qu'il avait été modifié par le Sénat² ; il n'y eut donc pas besoin,

1. Séance du 29 décembre 1882 (*Journal officiel* du 30, page 1333).

2. Séance du 29 décembre 1883 (*Journal officiel* du 30, page 3027).

pas plus qu'en 1881, de soumettre la loi annuelle de finances à une nouvelle délibération de la haute Assemblée.

Budget de 1885. — Le 24 mai 1884, et conformément à la promesse qu'il venait ainsi de faire, Jules Ferry déposait un projet de revision partielle des lois constitutionnelles, notamment de l'article 8 § 2 de la loi du 24 février 1875.

Il résumait, d'une façon très nette, dans l'exposé des motifs de ce projet¹, la manière dont cet article 8 avait été jusqu'alors appliqué par le Parlement : « Depuis
« 1876, disait-il, le Sénat et la Chambre sont en désac-
« cord sur la portée de l'article 8. Le Sénat estime que
« cet article n'établit pour les lois de finances aucune
« exception au principe général de l'égalité des droits
« entre les deux Chambres dans la confection des lois,
« qu'il prescrit seulement un ordre chronologique, une
« priorité dans la présentation et la délibération des lois
« de finances; que le Sénat a, dès lors, le droit absolu
« d'amender le budget, soit pour supprimer, soit pour
« augmenter les crédits votés par la Chambre. La Cham-
« bre croit, au contraire, qu'elle possède la plénitude des
« lois budgétaires, que le Sénat n'en a qu'une partie,
« qu'il n'a sur les finances publiques qu'un droit de
« contrôle et qu'il ne peut pas rétablir un crédit sup-
« primé par la Chambre des Députés. Dans la pratique,
« ce désaccord, qui a failli maintes fois dégénérer en
« conflit, s'est toujours résolu, à la dernière heure, grâce
« à l'esprit de conciliation patriotique qui anime les deux

1. *Journal officiel* du 28 mars 1884, annexe n° 2819.

« Assemblées, par des concessions mutuelles. Il est arrivé
« à la Chambre des Députés de rétablir, dans une nou-
« velle délibération, les crédits qu'elle avait d'abord sup-
« primés et que le Sénat avait rétablis¹. Il n'est jamais
« arrivé que le Sénat s'obstinât à rétablir un crédit deux
« fois supprimé par la Chambre. »

D'un autre côté, ajoutait l'exposé des motifs, jamais on
n'a contesté au Sénat « le droit de rejeter en tout ou en
« partie les dépenses nouvelles ou les impôts nouveaux
« introduits par un vote de la Chambre ».

On arrivait ainsi à cette constatation que, jusque-là et
en fait, chacune des deux Chambres avait eu le dernier
mot sur les relèvements de crédits demandés par l'autre.

L'exposé des motifs ajoutait d'ailleurs que cette règle
du dernier mot ne devait pas être étendue aux crédits
nécessaires pour assurer l'exécution des lois existantes.

A ce double point de vue, M. Dauphin, rapporteur de
la commission du Sénat, chargée d'examiner le projet de
revision², se rencontra avec les auteurs du projet pour dé-
clarer qu'aux termes de la jurisprudence que paraissent
adopter les deux Chambres, « chacune d'elles a le dernier
« mot sur les augmentations de crédits proposées par
« l'autre et qu'elles reconnaissent l'obligation de se mettre
« d'accord pour abroger par voie de suppression les ser-
« vices publics organisés par des lois ou des décrets ayant
« force de loi. Votre commission, à une grande majorité,
« est d'avis que cette division des crédits en deux caté-
« gories soumises à des régimes différents est la saine

1. C'est, avons-nous vu, ce qui s'était produit pour les budgets de 1877
et de 1878, ainsi que pour celui de 1884.

2. *Journal officiel* du 22 juillet 1884.

« appréciation de l'article 8 de la loi du 24 février 1875,
« et concilie les droits législatifs avec les prérogatives
« financières de chacune des deux Chambres. »

Puis il ajouta, après avoir expliqué pourquoi la commission était néanmoins hostile à la proposition de la revision : « Elle espère que, soit par des règlements intérieurs, soit par la mise en pratique des conférences
« entre commissions des deux Chambres, prévues par leur
« règlements actuels, la règle sera établie d'écarter, au
« profit définitif des contribuables, les crédits ou augmentations de crédits que l'une des deux Chambres aurait
« refusés par deux délibérations et que, quant aux services publics organisés par des lois, l'accord pourra être
« aussi fait sur les deux questions, seules délicates, de
« savoir si le crédit contesté correspond réellement à une
« loi de service public, ou si la diminution proposée est,
« par ses proportions, de nature à rendre impossible le
« fonctionnement de ce service. »

Il terminait par cette déclaration qui rappelle celle faite par Pouyer-Quertier lors de la discussion du budget de 1877 (voir page 88) : « Le Sénat n'est pas une institution de résistance et de conflit. Si la Chambre des Députés acquiert la conviction qu'il comprend autrement son
« rôle et qu'une majorité fortement constituée y entend,
« au contraire, s'associer aux idées sincères de progrès,
« les malentendus disparaîtront, et, en attendant que des
« dispositions législatives étudiées et proposées par le
« Gouvernement déterminent avec précision les rapports
« des deux Chambres en matière de budget, le patriotisme amènera la conciliation. »

Mais, à cet appel à la concorde, la Chambre, mécontente de voir échouer la tentative de revision de l'article 8 § 2,

répondit par une revendication plus énergique encore des droits qu'elle considérait comme lui appartenant. Voici en effet comment s'exprima sa commission par l'organe de son rapporteur, M. Dreyfus, lorsqu'elle fut saisie à nouveau de l'ensemble du projet de revision, modifié par le Sénat¹ : « La Chambre et le Gouvernement avaient
« pensé qu'il fallait demander à l'Assemblée Nationale de
« mettre fin par un texte précis aux conflits continuels et
« de donner force de loi à la jurisprudence établie par le
« bon esprit du Sénat et attribuant à la Chambre des Dé-
« putés le dernier mot après deux délibérations quant aux
« crédits supprimés par elle. En l'état et devant l'impos-
« sibilité d'arriver à une formule commune, votre com-
« mission a pensé qu'il convenait d'affirmer nettement,
« dans le présent rapport, les droits financiers de la Cham-
« bre des Députés, tels qu'ils résultent du texte de l'arti-
« cle 8, des délibérations qui en ont précédé le vote à
« l'Assemblée Nationale et des déclarations successives
« contenues dans les rapports de vos commissions du
« budget. »

Le rapporteur s'efforçait alors de démontrer que la Chambre des Députés possède seule, concurremment avec le Gouvernement, l'initiative en matière de lois d'impôt et que la Chambre haute, en matière de dépenses comme en matière d'impôts, ne doit avoir qu'un droit de contrôle.

Puis il concluait : « Les droits que la Chambre des Dé-
« putés tient du texte même de la Constitution, ce sont les
« droits mêmes de la nation souveraine, seule maîtresse,
« depuis la Révolution Française, de consentir l'impôt et

1. Séance du 31 juillet 1884 (*Journal officiel* du 1^{er} août).

« de voter la dépense par l'intermédiaire de ses repré-
« tants directs. Nous aurions voulu faire proclamer cette
« interprétation dans le texte même des lois constitution-
« nelles. Mais, pour n'y être pas inscrite expressément,
« elle n'en reste pas moins la seule qui soit conforme aux
« traditions démocratiques, et la Chambre saura la faire
« prévaloir. »

Il était aisé de prévoir, après ces incidents, qu'à la première occasion, la lutte éclaterait plus vive que jamais entre les deux Assemblées ¹.

C'est en effet ce qui arriva lors de la discussion du budget de 1885; le Sénat ayant rétabli dans ce budget, des crédits pour une somme totale de 3.926.492 fr., M. Jules Roche, rapporteur de la commission du budget à la Chambre des Députés, contesta de la façon la plus vive, le droit de la haute Assemblée à cet égard.

1. C'est l'argument que fit valoir Floquet à la tribune de l'Assemblée Nationale pour essayer d'obtenir le renvoi à la commission de l'amendement qu'il avait présenté, de concert avec M. Allain-Targé, concernant l'interprétation de l'article 8 § 2 : « D'un côté, disait-il, M. Léon Say a déclaré « qu'avoir mis d'abord dans le projet de revision l'article 8, dans l'intention « de faire accepter la prépondérance financière de la Chambre et l'en retirer « après avoir examiné cette disposition du projet de revision, c'était dé-
« clarer d'une façon formelle qu'on renonçait au système de la prépondé-
« rance de la Chambre, et que le droit du Sénat se trouvait ainsi hautement
« consacré pour l'avenir. Et l'honorable ancien Président du Sénat ajoutait
« qu'il en éprouvait une grande satisfaction : c'est même une des causes
« de son adhésion au projet de revision constitutionnelle, car il a dit : « Ce
« qui m'importe, ce n'est pas le mode électoral du Sénat, c'est l'intégrité
« de ses attributions. » D'un autre côté, M. le rapporteur de la Chambre
« des Députés, lorsque le projet de revision est revenu devant elle, l'hono-
« rable M. Dreyfus a déclaré que la Chambre des Députés persistait dans
« son interprétation ; qu'elle était résolue à user de sa prépondérance : la
« poser comme un droit au-dessus de toute contestation, à l'exercer et à
« l'exercer jusqu'au triomphe ». Séance du 13 août 1884 (*Journal officiel*
du 14 août 1884).

Reprenant la théorie soutenue autrefois par Gambetta, il ne lui reconnut qu'un simple droit de contrôle, que le droit d'en appeler à une seconde délibération de la Chambre, délibération devant laquelle elle ne pourrait que s'incliner. Toutefois, il n'allait pas, comme Gambetta, jusqu'à proposer d'écarter par la question préalable les amendements proposés par le Sénat ; il était d'avis de s'en tenir, quelque irrégulière qu'elle pût être en la forme, à la procédure adoptée en 1876 et suivie depuis : « Les
« derniers débats sur la revision, disait-il ¹, vous imposent
« un devoir nouveau. Vos droits financiers de représen-
« tants directs du suffrage universel, et implicitement les
« droits politiques qui en sont pour ainsi dire fonction,
« ont été contestés ; vous avez pris vous-mêmes, par l'or-
« gane de votre commission de la revision, l'engagement
« de les faire prévaloir ; et, ce qui domine tout à cette heure,
« ce qu'il importe de déterminer nettement, c'est moins
« la forme du procédé par lequel le Sénat demande une
« deuxième délibération que la portée de cette deuxième
« délibération, c'est-à-dire le fond même et la réalité du
« droit de la Chambre. Or, l'exercice de ce droit est plei-
« nement garanti, s'il est bien entendu que le droit du
« Sénat est épuisé par son premier vote et que toute sup-
« pression ou diminution de crédits maintenue une se-
« conde fois par la Chambre devient définitive sans appel
« et sans cassation. »

Le rapporteur expliquait alors que, pour établir cette jurisprudence, il n'était pas indispensable de reviser le texte constitutionnel lui-même, que les deux Chambres

1. Séance du 7 mars 1885 (*Journal officiel* du 8 mars 1885, débats parlementaires, page 431).

pouvaient, sur ce point, comme sur bien d'autres, se mettre d'accord et prévenir tout conflit, par des déclarations catégoriques précises, et surtout par une pratique conforme à ces déclarations. « C'est ainsi, observait-il, que
« les droits réciproques des deux Chambres ont été main-
« tes fois réglés dans tous les pays parlementaires, notam-
« ment en Angleterre et aux États-Unis, précisément en
« dehors de toute revision ou rédaction constitutionnelle. »

Sa conclusion était la suivante : « Votre commission
« déclare donc : qu'elle considère les votes du Sénat, ré-
« tablissant des crédits supprimés ou diminués, comme
« une simple procédure, critiquable d'ailleurs dans la
« forme, par laquelle il fait appel à une deuxième délibé-
« ration de la Chambre ; que le Sénat épuise, par cet
« appel, son droit de contrôle et de remontrance ; que la
« deuxième délibération de la Chambre est définitive et
« sans appel. »

« Telles sont, Messieurs, ajouta-t-il, les conditions dans
« lesquelles votre commission vous propose de passer à
« un vote définitif sur les chapitres du budget modifiés,
« en persistant d'ailleurs dans vos décisions jusqu'à con-
« currence de 3.866.492 fr. sur 3.926.492 fr. »

En définitive, la commission demandait à la Chambre de discuter les relèvements de crédits opérés par le Sénat et de les accepter, en fait, jusqu'à concurrence de 60.000 fr., étant bien entendu que la Chambre haute serait, après ce nouveau vote, tenue d'adopter le budget tel qu'il lui serait retourné.

Ces conclusions de la commission furent attaquées de deux côtés différents ¹.

1. Séance du 9 mars 1885 (*Journal officiel* du 10 mars 1885, débats parlementaires, page 451).

D'une part, en effet, M. Ribot les combattit en faisant observer qu'on sacrifiait ainsi les droits du Sénat en l'obligeant, contrairement à la Constitution, à s'incliner devant la volonté de la Chambre des Députés.

D'autre part, mais dans un sens diamétralement opposé, MM. Allain-Targé et Floquet prétendirent qu'elles n'étaient pas suffisantes pour garantir les prérogatives de la Chambre des Députés. Le premier déclara que l'article 8 donnait seulement au Sénat le pouvoir de réduire les dépenses votées par la Chambre; que, par suite, il y avait lieu de « repousser en fait et en droit les crédits dont le « rétablissement était demandé ». Floquet fut plus affirmatif encore; il réclama du Gouvernement l'engagement de ne pas reporter la loi au Sénat et de la promulguer aussitôt après le second vote de la Chambre : « Le rapport de la commission du budget renferme, dit-il, une « doctrine dont je puis dire, comme en 1881, qu'à la rigueur nous pourrions l'accepter, non pas comme une « thèse de droit, puisque nous l'avons combattue en 1876 « par l'organe de Gambetta, mais comme un *modus vendi* — c'est le mot qui a été employé dans la commission du budget — résultant de certaines traditions « que les concessions antérieures de la Chambre ont pu « établir en fait, avec l'obligation pour nous de n'en pas « créer de nouvelles et de ne pas descendre un degré de « plus dans la voie des concessions. Mais, pour que nous « puissions accepter que le Sénat ait ce droit d'observation — je ne veux pas employer le mot de remontrance « — ce droit de contrôle, d'indication de voir rétablir tel « ou tel crédit, il faut que la doctrine que M. Jules Roche « propose, constitue un contrat dans lequel les deux ou « les trois parties en présence aient formellement exprimé

« leur opinion. Oui, certainement, nous pourrions nous
« résigner à la procédure qu'on nous conseille... si le Gou-
« vernement monte à cette tribune et dit : Le Sénat
« n'ayant pas le droit d'initiative, votre examen d'aujourd'hui
« n'est qu'un examen de réflexion ; en sortant de
« cette Chambre, le budget ira tout droit à l'imprimerie
« du *Journal officiel* et sera promulgué. »

Le Gouvernement, ainsi mis en cause, déclara, par la bouche de M. Jules Ferry, Président du conseil des Ministres, qu'il était d'accord avec la commission du budget sur le *modus vivendi* proposé par elle ; il aurait peut-être désiré le voir présenté en termes plus conciliants, mais, en définitive, la théorie du dernier mot, que lui-même avait préconisée dans son projet de revision, lui semblait la plus apte à empêcher tous conflits. Au contraire, il se refusait, de la façon la plus catégorique, à suivre M. Floquet jusqu'où ce dernier voulait l'entraîner. « Nous ne pouvons pas dire au Sénat : faites bien attention ! Si vous n'acceptez pas les conclusions de la commission du budget, le budget n'en sera pas moins tenu pour définitivement réglé, et le Gouvernement aura le droit de le promulguer. Le Gouvernement ne se croit pas le devoir de promulguer le budget tant qu'il n'a pas été voté par les deux Chambres. Et si le Sénat refuse le vote du budget ou si, sans aller jusque-là, il ajourne le prononcé de son jugement, le budget restera non promulgué. »

Pour en terminer avec le débat, M. Lockroy demanda alors que la Chambre, comme sanction de la théorie défendue par MM. Allain-Targé et Floquet, refusât de passer à la discussion des articles « non point pour impliquer le rejet du budget, mais pour impliquer purement

« et simplement le rejet des augmentations votées par le « Sénat ».

Mais, à la majorité de 291 voix contre 184 sur 475 votants, la Chambre vota, au contraire, le passage à la discussion des articles ¹. Examinant alors, en fait, les relèvements de crédits opérés par le Sénat, elle les accepta comme le demandait sa commission jusqu'à concurrence de 60.000 fr., les rejetant pour le surplus ².

Le projet étant revenu, à la suite de ce vote, devant la commission des finances du Sénat, celle-ci se préoccupa tout naturellement du désir manifesté par la commission du budget de la Chambre des Députés d'établir par des déclarations catégoriques, précises, et surtout par une pratique conforme à ces déclarations, « une entente « entre elle et le Sénat sur l'exercice des droits financiers « des deux Chambres ».

Cette invitation était, en effet, comme l'observe M. Daudphin dans son rapport, trop conforme aux intérêts de la République pour que la commission des finances n'eût pas le désir d'y répondre.

Toutefois, ajouta-t-il, votre commission n'a pas voulu à cet égard se placer sur le terrain du droit : « Une discussion théorique au sujet de l'interprétation de l'article 8 de la loi constitutionnelle du 24 février 1875 « ne conduirait à aucun résultat pratique et ne saurait « qu'augmenter la difficulté au lieu de la résoudre. Elle « n'a pas pensé non plus que le sens de la loi étant con-

1. Séance du 9 mars 1885 (*Journal officiel* du 10, débats parlementaires, page 469).

2. Séances des 10 et 12 mars 1885 (*Journal officiel* des 11 et 13, débats parlementaires, pages 473 et 495).

« testé, il fût possible d'engager l'avenir par une juris-
« prudence que nos successeurs auraient le droit de ne
« pas accepter, et que le suffrage universel, dont les deux
« Chambres sont l'émanation sous des formes différentes,
« pourrait, par des manifestations certaines, refuser de
« consacrer. Mais, ces réserves faites, votre commission
« est d'accord avec la Chambre des Députés pour recon-
« naître qu'il est de bonne politique que chaque Chambre
« s'incline, dans sa seconde délibération, devant la vo-
« lonté de l'autre, quand il s'agit de suppressions ou de
« réductions de crédits appartenant uniquement au do-
« maine financier et n'assurant pas l'exécution d'une loi
« spéciale. S'occupant, en second lieu, des crédits néces-
« saires à l'exécution des lois spéciales, elle ne conteste
« pas que l'effet de ces lois puisse être annulé ou sus-
« pendu par la voie budgétaire, lorsque la Chambre des
« Députés et le Sénat sont d'accord pour le faire. Mais
« elle pense que, lorsqu'une des deux Chambres, invo-
« quant son pouvoir législatif, résiste à la suppression ou
« à une diminution équivalente à la suppression de crédits
« de cette nature, il serait à désirer que l'autre Chambre
« ne cherchât pas à la contraindre, par des renvois suc-
« cessifs du budget, à des abrogations implicites que
« chacune d'elles aurait le droit de refuser si elle en était
« saisie par un projet de loi¹. »

En résumé, la commission des finances du Sénat dé-
clarait accepter, sinon en droit, au moins en fait, « à
« moins qu'il n'y ait des nécessités impérieuses ou des
« raisons d'une certaine gravité », la doctrine du dernier
mot en matière de suppressions de crédits, mais en tant

1. *Journal officiel* du 20 mars 1885, débats parlementaires, page 353.

seulement qu'il ne s'agissait point de crédits ayant pour objet d'assurer l'exécution de lois existantes.

La commission s'empressait, d'ailleurs, de faire application de ces idées au budget de 1885 qui lui était soumis : « Parmi les crédits que le Sénat avait proposés et « dont la Chambre a refusé le rétablissement ou le relèvement, il en est qui, sans conteste, ne portent pas « atteinte à des lois en vigueur. La majorité de votre « commission propose au Sénat de les abandonner tous ; « malgré le regret qu'elle éprouve des décisions de la « Chambre des députés, elle reconnaît que l'examen de « ces crédits ne soulève que des questions d'appréciation. « Il est d'autres crédits sur le caractère desquels il y a « doute ; votre commission vous propose de trancher le « doute dans le sens de la suppression. Il y en a trois, « au contraire, qui sont, sans contestation sérieuse, nécessaires pour assurer les services organisés par des lois, « savoir : au service des cultes, le crédit du chapitre de « Saint-Denis, 122.000 fr., et ceux des bourses des séminaires catholiques, protestants et israélites, 345.000 fr. ; « au service de l'instruction publique, les crédits du personnel et du matériel des facultés de théologie catholique, ensemble pour les deux, 162.700 fr. Ces crédits « sont inscrits au budget en vertu : le premier, du décret-loi du 20 février 1806 ; le second, du décret-loi du « 30 septembre 1807 ; les deux derniers, du décret-loi du « 17 mars 1808. Les votes de la Chambre les suppriment « complètement et annulent l'effet de ces lois. Votre « commission a été unanime à reconnaître que les crédits dont il s'agit rentrent dans la catégorie de ceux « pour le maintien desquels le Sénat a le droit de réclamer le respect de la loi. »

Le budget a cependant été, en fait, cette fois-là encore, voté par le Sénat tel qu'il l'avait reçu en second lieu de la Chambre, et toutes les suppressions de crédits ont été admises sans aucune distinction.

C'est en vain que les droits financiers du Sénat ont été défendus, non seulement par le rapporteur dans son rapport, mais encore par MM. de l'Angle-Beumanoir, Buffet, Jules Simon, Halgan et Chesnelong, au moins dans cette limite que, par un refus de crédit, la Chambre ne peut empêcher l'exécution d'une loi votée par le Parlement tout entier.

Le Président du Conseil, s'appuyant sur des considérations exclusivement politiques, demanda au Sénat de ratifier purement et simplement les dernières conclusions de la Chambre, et le Sénat céda « par esprit de sagesse et de patriotisme¹ ».

En 1885, donc, le Sénat abdiqua les principes mêmes de ses pouvoirs, puisqu'il s'inclina devant les décisions de la Chambre des Députés, bien que les crédits supprimés par cette dernière eussent été créés pour l'exécution des lois.

Budgets de 1886, 1887 et 1888. — Aucune discussion ne s'est élevée dans les deux Chambres, à l'occasion de ces budgets, concernant les droits du Sénat en matière financière.

En fait, le Sénat a apporté chaque fois diverses modifications au projet de budget qui lui était présenté. La Chambre, ou bien a repoussé toutes ces modifications

1. Séances des 20 et 21 mars 1885 (*Journal officiel* des 21 et 22 mars, débats parlementaires, pages 361 et 377).

(budget de 1886), ou bien ne les a acceptées que partiellement¹ (budgets de 1887 et de 1888), et le Sénat s'est incliné immédiatement².

Budget de 1889. — Un débat des plus intéressants, au point de vue de l'interprétation à donner de l'article 8 § 2 s'est produit au cours de la discussion de ce budget.

La Chambre des Députés ayant, en effet, réduit de 50.000 fr. la subvention réclamée pour l'Opéra par le Gouvernement, il arriva que ce dernier demanda lui-même à la commission des finances du Sénat le rétablissement de cette somme. La chose était d'autant plus surprenante que le Président du Conseil d'alors était Floquet, dont on se rappelle les opinions extrêmes développées lors de la discussion du budget de 1885, et qui venait précisément de déposer³ sur le bureau de la Chambre un projet de revision à peu près identique, en ce qui concerne l'article 8 § 2, à celui présenté par le cabinet Gambetta en 1882 (voir *infra*, p. 146). Aussi MM. Sébline et Émile Labiche le prièrent-ils, en séance publique, de vouloir bien s'expliquer à cet égard.

Floquet commença par répondre qu'il professait sur les droits de la Chambre haute, en matière budgétaire, la même doctrine que Gambetta; que, par conséquent, il

1. Mais, parmi les modifications faites par le Sénat et acceptées par la Chambre des Députés, se trouvaient des relèvements de crédits.

2. Voir à cet égard, pour le budget de 1886, *Journal officiel* du 6 août 1885 (débats parlementaires, Chambre) et du 7 (débats parlementaires, Sénat); pour le budget de 1887, *Journal officiel* du 27 février 1887 (débats parlementaires, Chambre) et du 28 (débats parlementaires, Sénat); pour celui de 1888, *Journal officiel* du 30 mars 1888 (débats parlementaires Chambre et Sénat).

3. Le 14 octobre 1888.

ne lui reconnaissait pas le droit de rétablir un crédit supprimé par la Chambre.

Mais il ajouta aussitôt : « A côté de cette doctrine, « s'est établi un *modus vivendi* entre les deux Assemblées ; « des transactions se sont faites entre les deux Chambres. « Jusqu'à présent aucun conflit ne s'est prolongé, grâce « à la bonne harmonie qui a existé entre les deux pouvoirs sur ce point. C'est dans cette situation que nous « avons accepté le relèvement sur un crédit proposé primitivement par le Gouvernement, parce que, sur cette « question, le débat au fond n'est pas engagé ; autre « chose, en effet, est de savoir si le Gouvernement, qui a « apparemment le droit d'initiative en matière de finances, « aux termes de la Constitution, et qui doit d'abord présenter ses propositions à la Chambre ; autre chose, « dis-je, est de savoir si le Gouvernement, après avoir « pris cette initiative devant la Chambre des Députés, « peut accepter du Sénat un relèvement du crédit qu'il « avait proposé, et autre chose est de savoir si le Sénat « — je voudrais le dire avec tout le respect que j'ai pour « cette Assemblée — peut avoir l'initiative d'une dépense « ou d'une augmentation de dépense. Je sais que vous « dites *oui*, moi, je pense *non* ; mais je dis que cette « question est différente de celle de savoir si l'initiative du Gouvernement, après s'être produite devant la « Chambre des Députés, ne peut pas se maintenir devant « le Sénat. »

C'était la première fois qu'une pareille distinction était soutenue devant le Parlement.

Le Sénat, sans d'ailleurs s'y arrêter, ainsi qu'il résulte des observations de M. Trarieux, s'empressa de voter le rétablissement du crédit qui lui était demandé. Sur quoi,

Floquet déclara formellement qu'il défendrait ce vote devant la Chambre des Députés, s'il était contesté¹.

M. Cousset, député, s'efforça effectivement, lorsque le projet revint devant la Chambre, de démontrer qu'en rétablissant un crédit supprimé par celle-ci, le Sénat avait outrepassé ses prérogatives, la doctrine transactionnelle imaginée par Floquet ne pouvant être sérieusement soutenue : « Le Sénat, dit-il, a ou n'a pas le droit de relever le crédit : s'il ne l'a pas, il ne peut pas dépendre d'un ministre, quel qu'il soit, de le créer. Non, un ministre quelconque n'a pas le droit d'octroyer au Sénat la faculté de relever un crédit, s'il ne puise pas son droit dans la Constitution même. »

M. Cousset proposait, en conséquence, à la Chambre de voter à nouveau un amendement réduisant de 50.000 fr. la subvention de l'Opéra.

Mais, à la demande de la commission et du Gouvernement, cet amendement fut rejeté sans débat ; la victoire restait donc au Sénat².

Il y a lieu de remarquer, au reste, que cette année-là, le projet de budget dut faire retour une fois encore à la Chambre, puis au Sénat ; ces renvois furent motivés par des difficultés concernant notamment l'emploi à faire, par le Gouvernement, des fonds versés par les compagnies de chemins de fer en exécution des conventions de 1883³.

1. Séance du 22 décembre 1888 (*Journal officiel* du 23 décembre, débats parlementaires du Sénat, page 1722).

2. Séance du 28 décembre 1888 (*Journal officiel* du 29, débats parlementaires, Chambres, pages 3190).

3. Séances de la Chambre et du Sénat du 29 décembre 1888 (*Journal officiel* du 30, débats parlementaires, Chambre, page 3205, et Sénat, page 1817).

Budgets de 1890 à 1898. — Durant la période qui va de 1890 à 1898, la Chambre des Députés s'est montrée particulièrement jalouse de ses prérogatives financières. Si elle a continué, en effet, à reconnaître au Sénat le droit de réduire les crédits qu'elle avait votés¹, elle lui a dénié, au contraire, plus que jamais, le droit de les relever.

Elle a même poussé si loin l'intransigeance à cet égard, durant cette période, que, lorsque les relèvements opérés par la Chambre haute lui ont semblé justifiés en fait, elle n'a pas voulu les admettre, comme elle l'avait fait parfois jusqu'alors (dans les budgets de 1877, 1878, 1884, 1887, 1888 et 1889), sous la forme d'amendements présentés par cette Chambre haute; elle a cherché un biais pour donner satisfaction aux besoins auxquels ils répondaient, sans cependant avoir l'air de consacrer les droits de l'autre Assemblée sur ce point.

Ainsi en a-t-il été notamment lors de la discussion du budget de 1892. Le Sénat ayant relevé de 1.500 fr. le crédit affecté aux tribunaux de police, la commission du budget de la Chambre n'hésita pas à demander à celle-ci de rejeter l'augmentation de crédit ainsi proposée; seulement, comme cette augmentation était, en réalité, absolument nécessaire, un amendement fut aussitôt présenté par plusieurs députés en vue de la faire adopter par la Chambre, amendement auquel la commission du budget déclara aussitôt se rallier sans la moindre difficulté : « La « commission, dit son rapporteur, repoussait le relève-

1. Voyez notamment, sur ce point, la discussion du budget de l'exercice 1894 (séance du 21 juillet 1893, *Journal officiel* du 22) et la réponse de M. Cochery, rapporteur général du budget, à M. Jaurès dans la séance du 11 avril 1895 (*Journal officiel* du 12).

« ment du crédit voté par le Sénat, parce qu'il paraissait
« contraire aux droits constitutionnels de la prérogative
« financière de la Chambre. L'amendement qui vient
« d'être déposé modifie la situation, puisqu'il fait revivre
« cette initiative. Dans ces conditions, la commission du
« budget accepte l'amendement. »

Et l'amendement fut effectivement adopté par la Chambre des Députés¹.

« L'honneur est sauf », put alors s'écrier M. Alfred Letailier, aux rires de toute la Chambre. C'était vraiment le mot de la situation.

Un autre subterfuge fut imaginé, lors de la discussion du budget de 1894, par la commission du budget de la Chambre, en vue d'arriver à réaliser un relèvement de crédit demandé par la Chambre haute, et dont la légitimité ne pouvait être discutée, mais sans compromettre, toutefois, les droits de la Chambre des Députés.

Voici, en effet, comment le rapporteur de cette commission s'exprimait dans la séance du 21 juillet 1893 (*Journal officiel* du 22), à propos d'une augmentation de 3 millions de francs opérée par le Sénat au chapitre 52, relatif à l'enseignement primaire élémentaire : « Dans la
« pensée du Sénat, il s'agit de faire face à la dépense ré-
« sultant de la dernière loi votée sur le traitement des
« instituteurs. Une telle dépense ne saurait être contestée
« en principe par nous ; mais, aux termes de l'article 8
« de la loi constitutionnelle, le Sénat ne possède pas le
« droit d'initiative en matière de crédits. Toutes les lois
« de finances doivent être en premier lieu présentées à la
« Chambre des députés et votées par elle. C'est là une

1. Séance du 6 avril 1893 (*Journal officiel* du 7).

« prérogative que votre commission ne pouvait pas vous
« proposer d'abandonner. Elle est la garantie des droits
« du suffrage universel. Votre commission vous propose
« donc de repousser l'augmentation de 3 millions votée
« par le Sénat, mais, en même temps, *elle vous propose*
« *de régler l'équilibre du budget par un excédent de re-*
« *cettes supérieur à ce chiffre, de telle sorte que, par voie*
« *de crédit supplémentaire, le Gouvernement soit, dès que*
« *les Chambres le voudront, en état de faire face à la dé-*
« *pense de la nouvelle loi sur le traitement des instituteurs.* »

Le procédé était vraiment par trop singulier, la ressource des crédits supplémentaires ne devant être employée que pour faire face à des événements véritablement imprévus; aussi le Gouvernement ne voulut-il pas s'en servir et recourut-il à un autre moyen pour aboutir au même résultat. Il déposa à cet effet un projet de loi spécial. Finalement, on se mit d'accord pour créer au budget un nouveau chapitre (52 *bis*) dans lequel on inscrivit le crédit réclamé par le Sénat.

Ces discussions démontrent de la façon la plus évidente la préoccupation de la Chambre, durant cette période, de défendre les privilèges qu'elle revendique en matière financière.

En veut-on un autre exemple? Celui-là se réfère à la discussion du budget de l'exercice 1898. Le Sénat ayant, en effet, réduit de 5.000 fr. le crédit inscrit au chapitre 5 du budget du Ministère des Colonies, relatif au service central des marchés et ayant augmenté de cette même somme le chapitre 6 concernant le service administratif dans les ports de commerce de la métropole¹, M. de la

1. Séance du 17 mars 1897 (*Journal officiel* du 18 mars, débats parlementaires, page 477).

Porte protesta, à la Chambre des Députés, contre cette manière de procéder qu'il qualifia d'irrégulière.

Il y avait là, disait-il, à la fois une réduction et une augmentation de crédits et, si le Sénat avait le droit de voter la réduction, il n'avait pas la faculté de relever les crédits proposés, cette initiative ne lui appartenant pas. « Il ne s'agissait pas là, en effet, de simples reports, « mais d'une dépense dotée avec des dépenses nouvelles « empruntées à un chapitre différent du budget. »

Vainement le rapporteur général du budget, M. Krantz, déclara-t-il lui-même qu'il ne voyait, dans les faits ainsi rappelés par M. de la Porte, rien autre chose qu'un simple report de crédits, et cette opération, ajoutait-il, ne pouvait mettre « en quoi que ce soit en question les « droits et prérogatives de la Chambre ». M. de la Porte obtint de la Chambre, comme sanction des observations qu'il avait présentées, le rejet de la modification proposée par le Sénat¹.

Le Sénat, d'ailleurs, n'a jamais manqué, chaque fois que l'occasion s'en est présentée, durant cette même période, de déclarer que ses pouvoirs étaient égaux à ceux de la Chambre des Députés, en ce qui touche le droit d'amendement.

C'est en particulier la doctrine qu'a proclamée, à la tribune du Sénat, dans la séance du 9 avril 1895², M. Émile Loubet, alors Président de la commission des finances : « Nous avons, disait-il, le droit d'examiner la « loi de finances ; nous l'examinons tous les ans, avec

1. Séance du 26 mars 1897 (*Journal officiel* du 27, débats parlementaires, page 925).

2. *Journal officiel* du 10 avril 1895, débats parlementaires, Sénat, page 484, colonne 2.

« tout le scrupule et toute l'attention que nous devons apporter à ce travail ; nous pouvons l'amender. »

Lors de la discussion du budget de l'exercice 1896, M. Béranger demanda au Sénat de relever de 20.000 fr. le crédit accordé à titre de subventions aux institutions de prévoyance, mais il ajouta qu'il pensait que ce relèvement de crédit pourrait amener des difficultés avec la Chambre des Députés.

M. Barbey, Président de la commission des finances, maintint les droits financiers du Sénat en matière de relèvement de crédits. La proposition de M. Béranger, mise aux voix, fut adoptée à une forte majorité.

De même, lorsque, en 1897, le projet de budget de 1898 revint du Sénat après le vote obtenu de la Chambre des Députés par M. de la Porte dans les conditions qui viennent d'être expliquées, M. Morel, rapporteur de la commission des finances, déclara que celle-ci, tout en acceptant en fait le vote de la Chambre des Députés, « maintenait énergiquement le droit du Sénat de relever « des crédits votés par la Chambre¹ ». »

Là, au surplus, se sont bornées, comme précédemment, les protestations de la haute Assemblée ; la préoccupation de défendre ses prérogatives contestées ne l'a point conduite jusqu'à rétablir une seule fois, à la suite d'une seconde délibération de la Chambre, les crédits supprimés par cette dernière, au risque de faire naître ainsi un conflit redoutable entre les deux Assemblées ; elle a préféré s'incliner, toujours « par esprit de sagesse » et de patriotisme ».

1. Séance du 27 mars 1897 (*Journal officiel* du 28, Sénat, débats parlementaires, page 624).

Il est vrai qu'au cours de ces dernières années, le budget a dû souvent revenir une troisième fois devant la Chambre des Députés ; mais la cause de ce retour provenait, non des relèvements de crédit effectués par le Sénat, mais des réductions opérées par lui ; ce va-et-vient était nécessité principalement aussi par l'insertion dans la loi de finances de dispositions non budgétaires ; on sait, en effet, combien de réformes de toutes sortes la Chambre des Députés a cherché à réaliser par la voie budgétaire¹.

C'est ainsi qu'on a voulu profiter du vote de la loi du budget pour y introduire, par voie d'amendement au budget, un nouveau doctorat purement économique sous le nom de doctorat en droit. (Séance de la Chambre des

1. Pour les renvois successifs dont les divers budgets de 1890 à 1898 ont été l'objet, on peut consulter la collection du *Journal officiel*.

Budget de 1890. — *Journal officiel* des 14 et 16 juillet 1889 (Débats parlementaires, Chambre).

Budget de 1891. — *Journal officiel* du 25 décembre 1890 (Débats parlementaires, Chambre).

Budget de 1892. — *Journal officiel* du 22 janvier 1892 (Débats parlementaires, Chambre), et *Journal officiel* des 22 et 23 janvier 1892 (Débats parlementaires, Sénat).

Budget de 1893. — *Journal officiel* du 31 mars 1893 et *Journal officiel* du 29 avril 1893 (Débats parlementaires, Chambre), et *Journal officiel* du 29 avril 1893 (Débats parlementaires, Sénat).

Budget de 1894. — *Journal officiel* des 22 et 23 juillet 1893 (Débats parlementaires, Chambre), et *Journal officiel* du 24 juillet 1893 (Débats parlementaires, Sénat).

Budget de 1895. — *Journal officiel* des 11, 12 et 13 avril 1895 (Débats parlementaires, Chambre), et des 10, 12 et 13 avril 1895 (Débats parlementaires, Sénat).

Budget de 1896. — *Journal officiel* du 29 décembre 1895 (Débats parlementaires, Chambre et Sénat).

Budget de 1897. — *Journal officiel* des 24 et 25 mars 1897 (Débats parlementaires, Chambre et Sénat).

Budget de 1898. — *Journal officiel* des 6, 7 et 8 avril 1898 (Débats parlementaires, Chambre et Sénat).

Députés du 26 février 1898 ; amendement rejeté par le Sénat.)

L'accord s'est toujours fait d'ailleurs dans un espace de temps assez court pour éviter le vote de douzièmes provisoires.

Budget de 1899. — La discussion du budget de 1899 offre, au point de vue des droits respectifs du Sénat et de la Chambre des Députés en matière budgétaire, un intérêt des plus vifs. Pour la première fois, en effet, le Sénat a maintenu, après la seconde délibération de la Chambre des Députés, des relèvements de crédits qu'il avait votés, et il est parvenu à les faire adopter définitivement par la Chambre, malgré son opposition acharnée. Faut-il voir dans ce fait, de la part de la Chambre haute et comme l'a prétendu M. Pelletan, l'indice d'un changement d'attitude et la preuve qu'elle entend désormais ne plus s'incliner devant les votes de la Chambre des Députés, mais résister au besoin et avoir, elle aussi, le dernier mot, dans les cas évidemment assez rares où elle croira de son devoir de procéder ainsi ?

On peut en douter, si l'on a soin de se rendre compte du caractère particulier que revêtent les relèvements de crédits à propos desquels le Sénat a engagé la lutte lors de la discussion du budget de l'exercice 1899.

Parmi les relèvements de crédits que le Sénat avait effectués lors de son premier examen du budget, il n'en a maintenu que deux seulement quand le budget lui a été retourné après le second vote de la Chambre des Députés : le premier portant sur le rétablissement du chapitre de l'amortissement des obligations à court terme, d'un crédit de deux millions ; le second, augmentant de

8.000 fr. le crédit affecté aux douaniers algériens. « Je
« n'ai pas besoin, dit M. Pelletan, dans son rapport à la
« Chambre des Députés¹, de développer longuement les
« motifs pour lesquels nous ne pouvons admettre aucun
« relèvement de crédit sans engager une question d'in-
« terprétation constitutionnelle sur laquelle vous tiendrez
« certainement à honneur de maintenir fermement les
« décisions de tous vos prédécesseurs. »

Conformément à ces conclusions, la Chambre supprima une seconde fois ces relèvements de crédits².

Mais le Sénat, saisi à nouveau, n'hésita pas à les rétablir une troisième fois, en réduisant toutefois à un million les crédits relatifs à l'amortissement.

Cette résistance du Sénat fut le résultat d'une déclaration énergique de sa Commission des finances qui faisait observer que, suivre la Chambre des Députés dans cette circonstance, « c'était l'abdication du Sénat et qu'il suffisait d'avoir une seule Chambre³ ».

M. Pelletan, rapporteur général de la Commission du budget, supplia alors la Chambre des Députés de ne pas abandonner « ce que ses prédécesseurs avaient toujours
« considéré comme les droits du suffrage universel. On a
« fait, dit-il, les plus grands efforts de raisonnement scientifique pour vous faire accepter les relèvements votés
« par le Sénat en prétendant que la question constitutionnelle n'y était pas engagée. Si vous aviez l'impru-

1. Annexe n° 983 au procès-verbal de la séance du 30 mai 1899.

2. Séance du 29 mai 1899 (*Journal officiel* du 30, débats parlementaires, Chambre, pages 1500 et 1502).

3. Séance du 30 mai 1899 (*Journal officiel* du 31, débats parlementaires, Sénat, pages 692 et suivantes).

« dence de le croire aujourd'hui, une fois que le précédent serait créé, soyez sûrs qu'on saurait s'en servir. »

S'occupant, en premier lieu, du chapitre relatif à l'amortissement : « On a, disait-il, essayé de soutenir qu'un
« amortissement n'était pas une dépense... La question
« d'initiative en matière de crédits, qui se pose sur tout
« autre chapitre, ne se poserait pas, dit-on, sur celui-ci.
« Cette thèse est absolument insoutenable. Les amortis-
« sements sont inscrits au budget des dépenses exacte-
« ment comme les autres. Il est vrai que, généralement,
« toujours même, ils correspondent à une diminution de
« passif ; mais il est bien clair en même temps que le
« vote d'un amortissement peut constituer une dépense
« réelle... Supposons, par exemple, une dette que, pour
« un motif quelconque, on serait en position de racheter
« à meilleur marché qu'on ne la rachète ordinairement,
« soit en la convertissant préalablement, soit en faisant
« telle ou telle opération financière. Dans ce cas, l'amor-
« tissement constituera une dépense nette. Par consé-
« quent, toutes les règles qui s'appliquent à toutes les
« autres dépenses s'appliquent à celle-là. Au reste, je
« n'ai, pour le prouver, qu'à rappeler que, quand la
« question s'est posée, on s'est servi pour la trancher
« des exemples empruntés à tous les pays libres ; qu'elle
« s'est toujours présentée dans les mêmes termes, et que,
« dans aucun pays libre, la haute Chambre n'a pas plus
« le droit de voter un amortissement que n'importe
« quelle autre dépense. »

M. Pelletan faisait d'ailleurs observer qu'au fond de la question il n'y avait aucun intérêt pratique, qu'il n'y avait là qu'un intérêt de forme, l'organisation générale du budget étant telle que, si la somme dont le Sénat de-

mandait l'inscription à l'amortissement, restait en excédent, les dépenses une fois faites, elle serait employée de droit par le Ministre des finances au remboursement des obligations à court terme.

« Ce n'est donc pas, concluait-il, pour obtenir satisfaction sur le fond de la question que le Sénat maintient obstinément ce million en plus au chapitre de l'amortissement. Cet exemple seul montre devant quel danger vous êtes. Autant nous respecterions, tout en étant obligés de la combattre, la conviction, d'une autre Chambre qui verrait un grand intérêt national à engager une dépense, autant, quand nous sommes en présence d'une mesure qu'on entend ne nous présenter que pour établir un précédent, puisque, si nous repoussons cette mesure les effets matériels seront les mêmes et qu'il n'y aura de différence que dans l'absence du précédent, autant, dis-je, nous ne saurions ignorer les conséquences qu'entraînerait la majoration de crédit proposée par le Sénat. »

Puis, il passait à l'autre question : « On vous demande de relever de 8.000 fr. un crédit destiné aux douaniers de l'Algérie. On maintient cette fois encore l'expression impropre que j'avais été amené à relever : *Le Sénat a le droit de corriger une erreur de la Chambre.* S'il n'y avait qu'une simple erreur, je ferais remarquer une fois de plus qu'elle aurait été commise par le Gouvernement d'abord et par la Commission des finances du Sénat ensuite. Mais en est-il ainsi ? En aucune façon. Que s'est-il passé ? Vous avez amélioré le sort des douaniers de la métropole. En principe, vous pouvez accorder aux fonctionnaires de la métropole un avantage sans en faire bénéficier les fonctionnaires de l'Al-

« gérie ou des autres colonies. Ceux-ci, en effet, ont
« pour eux des privilèges spéciaux : ils jouissent, entre
« autres, du quart colonial. Il est donc inexact de dire
« qu'il n'y a qu'une erreur matérielle de chiffres qui
« n'engagerait pas la question constitutionnelle, dans le
« fait d'étendre aux douaniers de l'Algérie les avantages
« accordés à ceux de la métropole.

« Nous sommes prêts à voter cette extension dans
« l'avenir ; mais il n'en reste pas moins incontestable
« dans la forme que, si vous cédez sur ces 8.000 fr.,
« vous reconnaissez au Sénat le droit de relever les dé-
« penses administratives. »

Le rapporteur général se laissait alors aller à faire, en quelques mots, un résumé très intéressant de l'histoire des luttes sur les droits financiers de la Chambre et du Sénat : « La thèse que nous défendons à l'heure actuelle,
« proclamait-il, a été soutenue à la tribune par Gambetta
« avec un éclat incomparable à une heure de notre his-
« toire qu'on n'a pas oubliée... A ce moment, la Cham-
« bre n'a pas cru devoir obéir seulement à ses convic-
« tions sur les questions budgétaires. Tout le monde
« savait qu'il y avait un coup d'État latent à la Prési-
« dence de la République. On a cru l'éviter en abandon-
« nant Gambetta et la thèse qu'il soutenait ; on a eu tort,
« car on n'a fait qu'ajourner la tentative qu'on voulait
« prévenir. Cela prouve qu'on a toujours tort de céder
« sur les principes en pareil cas. Quoi qu'il en soit, voilà
« comment les droits de la Chambre ont pu être obscur-
« cis à un moment donné. Depuis lors, ils ont été plus ou
« moins défendus et, dans la première période, aban-
« donnés quelquefois....

« Il est venu un moment où la Chambre s'est ressaisie

« et, depuis plusieurs législatures, il n'y a pas d'exemple
« qu'elle ait jamais cédé sur cette question de principe. »

Il terminait ainsi : « A-t-on cru qu'en présence d'une
« législature nouvelle on pourrait ou surprendre son igno-
« rance ou abuser de sa faiblesse ? Je ne veux pas le
« croire. Mais aucun de nous ne peut avoir une illusion
« sur la portée de la demande obstinée qui revient de-
« vant la Chambre pour la seconde fois¹. Non ! ce n'est
« pas pour un crédit de 8.000 fr. à ajouter au crédit déjà
« si élevé du chapitre relatif aux douaniers, ce n'est pas
« non plus pour un crédit de un million sans effet pra-
« tique, que nous nous trouvons, une fois encore, devant
« cette prétention.

« Sur cette question, la Commission estime que vous
« ne pourriez abandonner vos premières décisions qu'en
« vous abandonnant vous-mêmes et en abandonnant les
« prérogatives que vous tenez du suffrage universel. »

C'est le Président du Conseil, M. Charles Dupuy, qui se chargea de répondre. Il s'ingénia à démontrer que les deux points en litige « *n'engageaient, en réalité, aucun*
« *principe et laissaient subsister l'entière indépendance et*
« *les prérogatives de chacune des deux Chambres qui*
« *composent le Parlement* ».

Puis, s'adressant directement au rapporteur général :
« Pensez-vous, dit-il, qu'il soit nécessaire de rappeler ce
« que vous appeliez tout à l'heure une défaillance d'un
« jour dans des circonstances qui, je l'espère, ne sont
« pas près de se reproduire, et où, malgré l'insistance de
« Gambetta, on ne voulut pas résoudre cette question ?
« Pensez-vous qu'il soit plus urgent de la soulever, cette

1. En réalité, c'était pour la troisième fois.

« question, à cette heure, à 11 heures du soir, le 30 mai
« 1899, alors qu'il faut que demain matin il y ait au
« *Journal officiel* ou un budget ou un douzième provi-
« soire? »

Le rapporteur général riposta aussitôt qu'on essayait en vain d'équivoquer; que c'étaient bien les prérogatives de la Chambre qui étaient en jeu; et « que le rôle d'une
« Chambre qui débute n'est pas d'abandonner une part
« essentielle de ses prérogatives¹ ».

M. Camille Pelletan ajoutait un peu plus loin : « Je
« pourrais vous montrer la liste de tous les va-et-vient
« du budget entre la Chambre et le Sénat depuis de lon-
« gues années. Or, toujours au premier va-et-vient tout
« ce qui était augmentation a été abandonné par le Sé-
« nat; c'est la première fois, aujourd'hui, que le Sénat
« reprend les augmentations par lui votées et qu'il les
« maintient. Prenez-y garde, Messieurs! il y a là pour le
« mandat financier que vous avez à remplir un péril
« grave; si vous faisiez cet abandon de vos droits, vous
« vous en repentiriez ensuite. Tout au moins nous vous
« aurons prévenus.

« Je vous demande de ne pas consentir à cette abdica-
« tion...

« Mais avant tout, Messieurs, la considération qui vous
« domine, c'est celle de vos droits financiers; nous vous
« supplions de ne pas les abandonner. On demande ces
« abandons-là au nom de circonstances passagères et,
« une fois qu'on les a consentis, on les regrette plus tard,
« lorsqu'on en aperçoit les inconvénients. »

1. Séance du 30 mai 1899 (*Journal officiel* du 31, débats parlementaires, page 1526).

Le Président du Conseil, M. Charles Dupuy, répliqua :

« L'honorable M. Pelletan, dans ses dernières observations, a dit que le relèvement qu'on proposait était « une innovation absolue et que...

« ... Mais, en 1887, 1888, 1889, on a admis des relèvements, comme celui que vous critiquez aujourd'hui. »

La Chambre vota l'augmentation de un million réclamée par le Sénat pour le crédit de l'amortissement ; elle se borna à repousser les 8.000 fr. de supplément demandés pour les douaniers de l'Algérie¹.

La Commission des finances du Sénat considéra ce résultat comme un triomphe pour la haute Assemblée ; voici en effet comment s'exprime M. Charles Prevet, rapporteur général de la Commission des finances, lorsque, pour la quatrième fois, le projet lui fit retour : « Sur les « questions de l'amortissement et de l'Algérie que nous « jugions les plus importantes, parce qu'elles entraînaient des questions de principes, nous devons remercier M. le Président du Conseil de son intervention ; il « a rappelé à la Chambre que des précédents s'étaient « produits en 1887, 1888 et 1889.

« Un scrutin a eu lieu et de ce scrutin est sorti la reconnaissance du droit que nous avons voulu maintenir « à cette tribune il y a un instant. La Chambre a laissé « au chapitre de l'amortissement les 31 millions que nous « y avons inscrits...

« Dans ces conditions, conclut-il, votre Commission des « finances, après avoir montré qu'elle était résolue à « fendre les questions de principe, après avoir lutté jus-

1. Séance du 30 mai 1899 (*Journal officiel* du 31, débats parlementaires, pages 1521 et suivantes).

« qu'au bout pour l'économie de nos finances et soutenu
« avant tout les prérogatives du Sénat, estime que les
« concessions qui viennent d'être faites à la dernière
« heure par la Chambre doivent emporter votre accepta-
« tion générale de ses propositions, et elle vous propose
« de ratifier les votes qui ont été émis par la Chambre
« des Députés. »

C'est ce que le Sénat s'empessa de faire¹.

SECTION VI. — Interprétation doctrinale de l'article 8 § 2.

A première vue, et en s'en tenant au texte même, une seule restriction paraît apportée, par l'article 8 § 2 de la loi du 24 février 1875, aux droits du Sénat en ce qui touche les lois de finances : c'est l'obligation de ne le saisir de ces lois qu'après qu'elles ont été déjà votées par la Chambre des Députés. On doit donc en conclure que le Sénat a, sous tous les autres rapports, des pouvoirs égaux à ceux de la Chambre ; il jouit donc, notamment, tout comme cette dernière, du droit d'amendement.

C'est ce que Jules Simon, alors Président du Conseil, expliquait avec sa lucidité ordinaire, dans la séance de la Chambre des Députés du 28 décembre 1876² : « Je lis cet article (l'article 8), je le remets sous vos yeux dans son texte ; nous le savons tous par cœur ; mais, enfin, il est écrit en langue française, en deux phrases de la langue française, elles sont nettes, elles sont claires, et je ne sais pas comment on peut y trouver un autre sens que

1. Séance du 30 mai 1899 (*Journal officiel* du 31, débats parlementaires, Sénat, page 696).

2. *Journal officiel* du 29 décembre 1876.

« celui que j'y trouve, à moins de l'y mettre. Voici le
« texte: « Le Sénat a, concurremment avec la Chambre
« des Députés, l'initiative et la confection des lois. » Voilà
« le principe ; maintenant voici l'exception : « Toutefois,
« les lois de finances doivent être en premier lieu présen-
« tées à la Chambre des Députés et votées par elle. »
« Puisqu'elles doivent être en premier lieu présentées à
« la Chambre et votées par elle, ces lois doivent, en se-
« cond lieu, être présentées à une autre Chambre. Cela
« est tellement manifeste que j'éprouve quelque embarras
« à l'affirmer d'une façon plus complète. Elles sont pré-
« sentées en premier lieu à une Chambre, donc elles sont
« présentées en second lieu à une autre Chambre ; elles
« sont votées en premier lieu par une Chambre, donc
« elles sont votées en second lieu par l'autre Chambre. »

Jules Simon se demandait alors où pouvait bien être la difficulté : « Ce n'est pas dans le mot *présenter* certaine-
« ment ; puisqu'on présente d'abord la loi à la Chambre
« des Députés, il faudra la présenter ensuite au Sénat.
« Est-ce sur le mot *voter* ? Mais le mot voter est aussi
« clair que le mot présenter, on vote d'abord la loi dans
« la Chambre des Députés, on vote ensuite la loi dans le
« Sénat. Je demande aux députés qui m'entendent, et
« qui sont législateurs, je le demande à quiconque con-
« naît la langue française, le mot *voter* peut-il avoir une
« autre signification que celle que j'indique : la Chambre
« vote, le Sénat vote ? La Constitution ne fait pas de dif-
« férence, elle ne dit pas que la Chambre des Députés
« votera à de certaines conditions, et que le Sénat votera
« à d'autres conditions ; elle dit seulement que la Cham-
« bre des Députés votera la première et que le Sénat vo-
« tera le second. Voilà ce que dit la Constitution, et je

« dis que si vous ajoutez quelque chose à cet article vous
« l'ajoutez, mais que cela n'y est pas..... Est-ce que nous
« pouvons admettre vraiment qu'il y a eu derrière cet
« article une restriction que tout le monde s'est bien
« gardé d'exprimer ? Est-ce que nous pouvons admettre
« que dans la pensée de ceux qui adoptèrent cet article
« de la Constitution portant que le budget est présenté
« d'abord à la Chambre des Députés, et ensuite au Sé-
« nat, il y avait cette restriction : Mais quand le Sénat
« votera, il ne votera pas comme aura voté la Chambre
« des Députés, il votera d'une certaine façon que nous
« sous-entendons et qui consiste en ce qu'il pourra bien
« effacer des dépenses, mais qu'il ne pourra pas rétablir
« des crédits ? »

Une raison logique vient encore à l'appui de l'opinion que Jules Simon déduisait ainsi des termes de l'article 8, c'est qu'on ne retrouve pas ici à faire valoir les motifs pour lesquels le droit d'amendement a été parfois refusé aux Chambres hautes, par exemple en Angleterre. Ce que dit Story à cet égard (voir *suprà*, page 68) du Sénat américain est encore plus vrai, en effet, de notre Sénat français : « Nos Sénateurs sont également les re-
« présentant du peuple et ne tiennent point leurs char-
« ges à titre permanent ou héréditaire, mais rentrent pé-
« riodiquement dans la masse commune des citoyens ; il
« semble donc tout à fait convenable de leur donner le
« pouvoir de modifier et d'amender toutes les lois de
« finances. »

Il serait d'autant plus extraordinaire d'en décider autrement que telle paraît avoir été la solution toujours admise en France jusqu'en 1875, alors, cependant, que les Chambres hautes n'étaient pas encore électives. C'est

ce que nous avons constaté tant pour la Chambre des Pairs de 1814 que pour celle de 1830 (voir *suprà*, page 76 et page 80). C'est aussi ce qui a été déclaré formellement, en ce qui touche la Constitution du 21 mai 1870, au cours des travaux préparatoires de cette constitution. En effet, lors de la discussion devant le Sénat de l'article 12 *in fine* de cette constitution portant : « Toute loi d'impôt doit être d'abord votée par le Corps législatif », comme le baron Brenier voulait faire adopter un texte conférant expressément au Sénat le droit de proposer des amendements et d'introduire des modifications dans les lois d'impôts, il lui fut répondu de divers côtés : « C'est de droit, ce n'est pas contesté », et le garde des sceaux expliqua qu'il était inutile de le dire, les droits du Sénat étant « les mêmes que ceux du Corps législatif quant à l'examen et au vote des lois ¹ ».

Aussi, les juristes paraissent-ils d'accord pour reconnaître au Sénat, sous l'empire de la Constitution actuelle, le droit d'amender les lois de finances, avec la même étendue qu'à la Chambre des Députés ².

1. SIREY, *Lois annotées*, 1870, page 457, nos 11, 12 et 13.

2. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel*, page 776.

SCHWARTZ, pages 67 et suivantes, *Des Droits du Sénat français statuant en matière de finances*.

LÉON SAY, *Dictionnaire des finances*, v^o Budget général de l'État, page 670.

DUCROCQ, *Cours de droit administratif*, tome I, n^o 46.

Cpr. toutefois BÉQUET, *Droit administratif*, v^o Chambres législatives, n^o 460.

Voir aussi : WORMS, *Essai de législation financière; le budget de la France dans le passé et dans le présent*, pages 230 et suivantes.

BOUVIER et JÈZE, *Revue critique de législation et de jurisprudence*, année 1897, page 573.

BOUCARD et JÈZE, *Éléments de la science des finances*, n^o 20.

On a même dit que la question n'était pas controversable¹.

La vérité est qu'elle ne semble jamais avoir été discutée à l'égard des lois spéciales de finances ; les partisans les plus convaincus des droits de la Chambre n'ont, en effet, jamais contesté au Sénat le droit de proposer une modification quelconque à ces lois, soit en vue de diminuer, soit même en vue d'augmenter les recettes ou dépenses créées par elles².

Nous savons déjà, au contraire (voir page 85), que de nombreux personnages politiques ont soutenu une doctrine différente en ce qui concerne la loi du budget, ou tout au moins en ce qui concerne les dispositions de cette loi qui ont véritablement le caractère budgétaire et ne sont, en conséquence, votées que pour l'année³ ; ils ont prétendu que l'article 8 § 2 a enlevé au Sénat toute espèce d'initiative à l'égard de ces dispositions.

Ils se sont, il est vrai, divisés entre eux sur les conséquences à tirer de cette règle.

Le plus grand nombre en ont conclu que le Sénat ne peut jamais rétablir au budget les crédits rejetés ou réduits par la Chambre. Gambetta, qui s'est fait le porte-parole éloquent de ce système dans la séance de la Chambre des Députés du 28 décembre 1876⁴, a essayé de le justifier par un double motif.

1. LÉON SAY, *op. et loc. cit.*

2. Voir à cet égard BÉQUET, *v^o Chambres législatives*, n^o 453, et la déclaration du Président de la Chambre rapportée ci-dessus, page 85.

3. Ils reconnaissent en effet, eux aussi, que le Sénat a le droit d'amender, sans restriction aucune, les dispositions qui, bien qu'insérées au budget, ont un caractère permanent. C'est ce qu'a déclaré spécialement Gambetta dans son discours du 28 décembre 1876 dont nous parlons plus loin.

4. *Journal officiel* du 29 décembre 1876, débats parlementaires, Chambre, page 9836.

Il a invoqué tout d'abord la tradition historique : « De
« 1814, a-t-il dit, jusqu'au 23 février 1848, nous vous
« mettons au défi..... d'apporter un acte, un soupçon d'acte,
« un commencement de tentative dont vous pourriez
« inférer que, dans la Chambre des Pairs, à l'encontre
« de la décision de la Chambre des Députés, on se soit
« arrogé le droit de rétablir par voie d'initiative des crédits
« qui avaient été supprimés par la Chambre basse. Jamais ! »

Il s'est ensuite appuyé sur le texte même de l'article 8 § 2. Il a montré la différence qui existe entre la rédaction de ce paragraphe, extrait du contre-projet de M. Wallon, et celle de l'article correspondant du projet de la commission des Trente (voir page 14), lequel ne contenait pas les mots « et votées par elle ». — « Messieurs,
« s'écria-t-il, je vous adjure de bien réfléchir à la conséquence et à la portée de ce mot *votées* et de ces autres mots *lois de finances*. Car, enfin, le pouvoir législatif ne réside pas dans le Cabinet. Quand l'honorable
« Ministre des finances vous apporte un projet, qu'est-ce
« qu'il vous apporte ? Une motion ministérielle. Cette
« motion ministérielle ne peut revêtir le caractère de
« législation, recevoir la vie, l'existence légale, devenir
« un monument de droit qu'à une condition : c'est que
« vous y ayez appliqué votre ratification. Mais si vous
« n'avez pas déposé dans l'urne cette boule à l'aide de
« laquelle vous engendrez la vie légale de la proposition
« ministérielle, qu'est-ce qui reste, Messieurs ? Une feuille
« de papier qui appartient au ministre qui a déposé le
« projet, mais rien qui ait le caractère, la valeur, la
« portée législatives. »

Mais à ce double argument il est facile de répondre.

S'il est vrai, en premier lieu, comme l'a dit Gambetta,

que les Chambres des Pairs de 1814 et de 1830 n'ont jamais, en fait, amendé le budget, elles ont, au contraire, proclamé à maintes reprises leur droit à cet égard ; le Gouvernement lui-même le leur a, plusieurs fois, expressément reconnu¹.

En second lieu, quant aux mots « et votées par elle » contenus dans le paragraphe 2 de l'article, M. Wallon lui-même, l'auteur de cet article, a déclaré qu'il n'avait jamais entendu leur prêter le sens indiqué par Gambetta. Ses intentions ont été bien différentes lorsqu'il a complété, par cette adjonction, le texte de la commission des Trente : « Les différentes constitutions qui ont réglé le « vote des lois de finances, a-t-il dit à cet égard², se sont « servies d'expressions diverses. Dans la Charte de 1814, « on dit *adressé* ; dans celle de 1830, *voté*³ ; dans le projet « de M. Thiers, en 1875, *soumis*. Nous, nous avons dit : « *présenté et voté* ; nous avons joint les deux termes. « Mais pourquoi ? C'était pour éviter tout subterfuge, et « pour qu'on ne pût pas dire : La loi a été présentée à la « Chambre des Députés ; si la Chambre des Députés « traîne en longueur, si elle y met du mauvais vouloir, « eh bien, nous la présenterons au Sénat, qui pourra la « voter, et, par ce vote, nous pèserons sur la Chambre. « Je crois, à vrai dire, qu'aucun gouvernement n'aurait « eu cette pensée ; mais, en tous cas, ces expressions : « *présentées et votées* en auraient rendu la réalisation « absolument impossible. »

1. Voir ce qui a été dit plus haut, pages 72 et suivantes. Le discours de Gambetta lui-même rapporte, d'ailleurs, sur ce point, plusieurs incidents très caractéristiques.

2. Séance du Sénat du 24 juillet 1884 (*Journal officiel* du 25).

3. Dans le Sénatus-consulte de 1870, également *voté*.

Ainsi qu'en conclut Morizot-Thibault (page 244), le Sénat gardait donc tous ses pouvoirs de contrôle en matière de lois de finances. Le législateur de 1875 avait laissé intacte à notre Chambre haute la plénitude de ses droits financiers, de sorte que, une fois constituée, il ne lui restât plus qu'à les exercer.

En présence d'explications aussi nettes, il paraît impossible de persister sérieusement à attribuer au mot *votées* la portée que Gambetta lui assignait. Aussi quelques-uns des hommes politiques qui considèrent que l'article 8 § 2 doit priver le Sénat de toute initiative en matière de finances, ont-ils fini par lui reconnaître le droit de rétablir les crédits qui, bien que repoussés par la Chambre des Députés, figuraient dans le projet qui lui était présenté par le Gouvernement¹. Celui-ci, en effet, disaient-ils, conserve certainement son initiative.

Donc, d'une part, le Sénat, en acceptant le projet ainsi présenté par le Gouvernement, ne fait pas acte d'initiative propre ; et, d'autre part, le texte de l'article 8 § 2 n'est pas violé, puisque le projet a été primitivement présenté à la Chambre des Députés².

1. C'est ce qu'a déclaré, en particulier, Floquet, alors président du Conseil, dans la séance de la Chambre des Députés du 24 décembre 1888 (voir *suprà*, page 113).

2. Ce n'est pas voter une loi budgétaire nouvelle, dit Beauregard, que d'ajouter un crédit à ceux adoptés par la Chambre, c'est seulement modifier la loi budgétaire déjà examinée et votée par la Chambre conformément à la Constitution. Il serait du reste illogique, dans un pays où les deux Chambres sont des assemblées élues, de réduire les pouvoirs budgétaires de l'une d'elles à un simple droit de veto. Le Sénat peut donc, selon nous, modifier le budget voté par la Chambre dans le sens d'une augmentation ou d'un rétablissement de crédits. Mais, en pareil cas, la Chambre doit être consultée à nouveau, car une loi ne peut être promulguée sans l'accord absolu des deux Assemblées. Si donc la Chambre repousse les crédits in-

Mais, même ainsi mitigée quant à ses résultats, cette théorie nous paraît devoir être repoussée sans aucune hésitation. Il n'est pas exact, en effet, de soutenir, comme elle le fait, que le Sénat n'a aucune initiative quant aux lois de finances. Le contraire résulte de la lecture même de l'article 8 dans son ensemble; qu'on rapproche l'un de l'autre les deux paragraphes qui composent cet article, et l'on se convaincra que le seul droit retiré au Sénat, à l'égard des lois de finances, c'est le droit de prendre l'initiative d'une proposition de loi directe et principale¹, mais il peut amender les projets ou propositions discutés d'abord par la Chambre des Députés. Le privilège de la Chambre se réduit donc à une simple priorité; c'est déjà un droit très important, car il lui permet de garder devant lui, pendant de longs mois, la loi du budget, en ne laissant parfois au Sénat qu'un temps très court pour la discuter. C'est par l'affirmation réitérée du simple droit de priorité de la Chambre des

introduits ou rétablis par le Sénat, et si celui-ci s'obstine à les réinscrire, on aboutit à un conflit insoluble.

Des difficultés de ce genre se sont plusieurs fois présentées et n'ont été résolues que grâce à des concessions réciproques.

Comme on le voit, de quelque façon qu'on l'interprète, la Constitution laisse à désirer sur ce point. Le mieux, à notre avis, serait de décider que tous crédits nécessaires au fonctionnement des services publics existants, dans les conditions fixées par les lois et décrets organiques en vigueur, seront considérés comme maintenus, pourvu que l'une des Chambres les ait votés. Car il serait peu raisonnable qu'une Chambre pût, à elle seule, modifier l'organisation de services qui existent déjà.

Pour les autres crédits, au contraire, ayant pour objet, par exemple, la création de services nouveaux, l'amélioration des anciens, l'exécution de travaux publics, etc., on devrait les tenir pour rejetés dès que l'une des Chambres refuserait de les inscrire au budget. (BEAUREGARD, *Éléments d'économie politique*, page 329.)

1. ESMEIN, *Éléments de droit constitutionnel*, page 774.

Députés et la plénitude du droit d'amendement du Sénat en matière de finances que M. Wallon a terminé le discours par lequel il a inauguré, comme président d'âge, la session législative de 1898¹.

Il est évident, toutefois, que les opinions qui restreignent ainsi le droit du Sénat d'amender le budget ont un grand avantage pratique ; elles évitent, par ce moyen, les conflits, si redoutables lorsqu'il s'agit de la loi annuelle de finances (voir page 60), qui peuvent résulter de l'exercice du droit d'amendement par chacune des deux Chambres. Mais, à cet égard même, elles sont insuffisantes² ; il faudrait, en effet, dépouiller le Sénat, non seulement du droit de rétablir des crédits, mais aussi du droit de les

1. Si, depuis vingt-deux ans qu'elle existe, les représentants du pays ont maintenu la Constitution dans ses bases essentielles, c'est apparemment qu'ils n'ont pas jugé opportun de rien mettre à la place. — Quant aux réformes partielles, il en est une à laquelle le Sénat s'est toujours refusé : c'est celle qu'il consisterait à donner à la Chambre le dernier mot, même uniquement en matière de finances, et à faire du Sénat une simple chambre d'enregistrement, n'ayant que le droit de remontrance avec l'obligation de s'incliner, comme l'ancien parlement dans la monarchie absolue, devant l'injonction du souverain, sans même qu'il fût besoin d'un lit de justice ! Mieux vaudrait le supprimer franchement et donner, en droit comme en fait, le pouvoir législatif à une seule Chambre. — Mais une Chambre unique, si elle n'est pas dans la dépendance d'un pouvoir exécutif ayant le droit de la dissoudre, est fatalement appelée à le dominer. C'est une sorte de Convention qui absorbera tous les pouvoirs pour se perdre elle-même, et la République avec elle, dans les entraînements du despotisme démocratique. — Le Sénat l'a fort bien compris en se refusant à l'amoindrissement de ses droits, et les Députés le comprendront aussi, car ils n'y ont pas moins d'intérêt que nous. Ils préféreront maintenir avec nous un régime parlementaire où les deux Chambres, résolues à le pratiquer selon son esprit, sauront s'entendre dans la situation égale que la Constitution leur reconnaît : voter le budget en temps normal, et travailler en commun au meilleur état et à la meilleure renommée de la France (Séance du Sénat du 11 janvier 1898).

2. BÉQUET, *vo Chambres législatives*, n° 460.

supprimer, car cette faculté peut amener le Sénat à retarder le vote définitif du budget. Personne n'a jamais soutenu cependant que, dans l'état actuel de nos lois constitutionnelles, le Sénat n'a pas le droit de réduire les crédits votés par la Chambre¹.

Nous arrivons ainsi tout naturellement à l'étude des différentes tentatives qui ont été faites en vue de reviser l'article 8 § 2 et de régler les conflits que l'exercice du droit d'amendement peut engendrer entre les deux Chambres.

SECTION VII. — Tentatives de revision de l'article 8 § 2.

L'article 8 § 2 conférant au Sénat le droit d'amender le budget, ainsi que nous venons de le démontrer, on a dès lors à craindre (voir page 60) qu'il ne vienne à se produire entre les deux Chambres des conflits qui auront pour résultat, en se prolongeant, d'empêcher la loi annuelle de finances d'être votée en temps voulu.

Des auteurs ont bien soutenu² que la Constitution actuelle oblige le Sénat à s'incliner devant le vote contraire de la Chambre, dès la seconde délibération, et cela non seulement alors qu'il s'agit de crédits réduits ou supprimés par cette dernière, ainsi que l'ont prétendu les

1. Ces derniers temps on a protesté fréquemment contre l'usage que le Sénat a fait de ce droit. Voir notamment un discours de M. Jaurès à la séance du 11 avril 1895 et dans lequel l'orateur fait observer qu'il n'est pas plus écrit, dans nos textes constitutionnels, que le Sénat pourra diminuer les crédits qu'il n'y est dit qu'il ne pourra pas les augmenter. Il ajoutait que, si le pays voulait des réformes, même coûteuses, il les aurait malgré le Sénat, car on briserait sa résistance en passant outre (*Journal officiel* du 12).

2. BÉQUET, *vo Chambres législatives*, n° 462.

hommes politiques dont nous parlions tout à l'heure, mais encore quand il s'agit de crédits réduits ou supprimés par le Sénat lui-même. On a voulu fonder cette doctrine sur ce fait que le Sénat, ne pouvant être dissous comme la Chambre, il n'existerait aucun moyen de triompher de sa résistance, s'il avait le droit, en retardant le vote du budget, d'arrêter la marche des services publics.

Mais cette considération, qui a sans doute sa valeur en théorie¹, ne saurait suffire, sous l'empire de nos lois constitutionnelles actuelles, pour apporter aux pouvoirs du Sénat une restriction que n'autorise pas le texte de l'article 8 § 2 de la loi du 24 février 1875.

Comment donc arriver à résoudre les conflits inévitables qui se produiront entre les deux Chambres? Différents systèmes ont été adoptés à l'étranger.

Dans certains pays, les deux Chambres se réunissent en Congrès² et, dans cette Assemblée, la décision est prise à la majorité des voix.

Dans d'autres pays, les deux Chambres statuent séparément, mais on fait le total des voix recueillies dans l'une et l'autre Chambre, et la proposition qui a la majorité vaut comme résolution du Parlement³. C'est le sys-

1. Cpr. BOUVIER et JÈZE, *op. et loc. cit.*, page 574.

2. Il en est ainsi, par exemple, en Norvège (art. 76 de la Constitution du 14 novembre 1814), en Irlande (art. 28 de la loi constitutionnelle du 5 janvier 1874). C'est aussi ce que décidait, pour le Brésil, l'article 61 de la Constitution impériale du 24 mars 1824, abrogée depuis 1889 : « Si la « Chambre des Députés n'approuve pas les amendements ou additions du « Sénat, ou *vice versa*, et si cependant la Chambre qui refuse sur ce point « son approbation, juge que le projet est avantageux, elle pourra requérir « par une députation de trois membres la réunion des deux Chambres, « qui aura lieu dans la Chambre des Sénateurs ; la solution qui sortira de « cette loi sera définitive. »

3. Art. 69 de la Constitution suédoise du 6 juin 1809 et art. 65 de la loi organique du Riksdag. En Suède, pour prévenir le partage égal des voix,

tème adopté par les Constitutions de Suède et de Norvège, de Saxe et de Wurtemberg.

Dans d'autres encore, on a recours à des commissions mixtes¹.

Dans d'autres enfin, pour borner là nos citations, on considère comme adoptée la somme la moins élevée. Ainsi, aux termes de la loi autrichienne² : « Quand les
« deux Chambres n'ont pu se mettre d'accord sur le
« montant d'un crédit, en matière de lois de finances, le
« chiffre le plus bas est considéré comme adopté. »

En France, au contraire, comme d'ailleurs en Belgique, en Espagne et en Italie, la Constitution n'offre aucun moyen de trancher le conflit ; il faut nécessairement que l'une des deux Assemblées s'incline devant l'autre.

Jusqu'à présent, grâce surtout aux concessions faites par le Sénat, l'accord a toujours pu se faire entre les deux Assemblées sans trop de difficultés, et quelquefois même sans qu'on se soit vu obligé de recourir, pour le réaliser, à l'expédient des douzièmes provisoires (voir page 122³).

A plusieurs reprises, cependant, on a songé à modifier

un bulletin est mis à part et scellé dans la seconde Chambre ; on l'ouvre pour faire la majorité en cas de partage. Si la majorité est acquise, ce bulletin est immédiatement détruit sans être ouvert.

1. Telle est, avons-nous vu, la politique suivie aux États-Unis (voir page 69), voir aussi l'article 54 de la Constitution portugaise du 29 avril 1826 et l'article 53 de la Constitution danoise du 5 juin 1849, révisée et promulguée le 28 juillet 1866.

2. Art. 13 *in fine* de la loi constitutionnelle autrichienne du 21 décembre 1867.

3. M. Gerville-Réache, député, a déposé à la Chambre des députés un projet de résolution ayant pour objet la revision des lois constitutionnelles. Ce projet a fait l'objet d'un rapport sommaire annexé à la séance du 21 mars 1899 (Documents parlementaires, page 932). L'un des articles de

les textes constitutionnels de manière à éviter « les tiraillements périodiques » qu'engendre ainsi chaque année le vote du budget.

Gambetta s'en est préoccupé dès son arrivée au ministère, à la fin de 1881. Dès le 14 janvier 1882, il déposait en effet sur le bureau de la Chambre un projet de révision de la Constitution dans lequel il exposait, d'une façon saisissante, les conditions regrettables dans lesquelles se votait la loi annuelle de finances : « La Chambre des Députés rejette un crédit ; le Sénat le reprend et l'adopte. Le budget revient à la Chambre. La Chambre retranche une seconde fois le crédit. C'est une navette, un va-et-vient incessant qui ne prend fin que parce qu'on arrive au 31 décembre, à une heure où la prolongation du conflit menace de tout arrêter, le paiement des coupons de rente, la solde des troupes, le traitement des fonctionnaires.... Alors seulement on transige tant bien que mal, plutôt mal que bien. »

Pour remédier à cette situation, Gambetta proposait de faire décider par l'Assemblée Nationale, « dans un texte dépourvu de toute ambiguïté, que le Sénat n'a en matière de budget qu'un droit de contrôle et qu'il ne peut pas rétablir un crédit supprimé par la Chambre des Députés ».

C'était, on le voit, la consécration officielle du système défendu à la tribune par le grand orateur populaire dans la séance du 28 décembre 1876 (voir page 90).

ce projet portait : « Quand une divergence de vues se produit entre les deux Chambres et que l'une aura statué pour la troisième fois en sens différent de l'autre, si celle-ci persiste dans son vote, les deux Assemblées se réunissent en congrès uniquement pour terminer la divergence de vues par un vote d'ensemble. La loi ainsi votée conservera son caractère de loi ordinaire. »

Mais le projet n'eut aboutir, le ministère Gambetta, le grand Ministère, s'étant vu contraint de démissionner quelques jours après, à la suite du refus de la Chambre des Députés de laisser insérer dans ce projet le principe du scrutin de liste pour l'élection des Députés (26 janvier 1882).

A son tour, Jules Ferry comprit l'article 8 § 2 de la loi du 24 février 1875 dans le projet de revision des lois constitutionnelles qu'il soumit aux Chambres le 24 mai 1884. Après avoir exposé les inconvénients résultant du va-et-vient perpétuel du budget de l'une à l'autre Chambre, « il y émettait l'avis » qu'une disposition plus claire qui donnerait simplement force de loi à la jurisprudence établie par le bon esprit du Sénat, attribuant le dernier mot à la Chambre des Députés après deux délibérations quant aux crédits supprimés par elle, n'aurait nullement pour « effet d'enlever au Sénat son pouvoir et « son action sur les finances de l'État. N'a-t-il pas, lui « aussi, le dernier mot en matière de crédits supprimés ? « et lui a-t-on jamais contesté le droit de rejeter en tout « ou en partie les dépenses nouvelles ou les impôts nouveaux introduits par un vote de la Chambre ? C'est par « là qu'il exerce ce contrôle dont tout le monde apprécie « la haute valeur et qui n'est jamais plus nécessaire qu'en « matière de deniers d'État. Craint-on que la Chambre « des députés n'abuse de son « dernier mot » et que, « sous la forme de réduction de crédits, elle n'abroge « des institutions établies par des lois, et que des lois « débattues et votées dans la forme ordinaire doivent « seules pouvoir abolir ou réformer ? C'est là, en effet, « une objection sérieuse. Mais il ne nous paraît pas im- « possible de déterminer avec précision les dépenses et

« les traitements afférents à certains services constitués
« par des lois organiques et qui ne pourraient être modi-
« fiés que par l'accord des deux Chambres. Nous croyons
« fermement que ce problème, si délicat qu'il soit, n'a
« rien d'insoluble, rien qui soit au-dessus des forces et
« du bon esprit de la majorité des deux Chambres¹. »

La Chambre des Députés consentit à faire porter la revision sur l'article 8 § 2 comme le Gouvernement le demandait, mais la Commission des finances du Sénat s'y montra nettement opposée : « La majorité de la Commission, déclara son rapporteur, M. Dauphin, n'a pu se déterminer à saisir l'Assemblée Nationale d'une organisation d'attributions financières qui ne lui a point paru suffisamment élaborée. La revision d'un article d'une loi constitutionnelle ne peut être abordée avec confiance que quand le Gouvernement et les deux Chambres sentent, par les déclarations de l'un, par les rapports des commissions ou l'esprit des votes préliminaires des autres, qu'il y aura accord facile sur les solutions. Dans la circonstance présente, rien n'est défini ni même pressenti. La forme dans laquelle l'exposé des motifs indique ses idées est plus interrogative qu'affirmative; le rapport de la Commission de la Chambre des Députés est muet; aucun vote ni aucune discussion de la Chambre ne donnent l'idée de ses intentions, et au moment de livrer ce problème délicat à une Assemblée Nationale, il est impossible d'apercevoir le nombre ni la nature des propositions qui s'y produiront, ni le terme d'une délibération longue et peut-être stérile.

1. Séance de la Chambre du 24 mai 1884 (*Journal officiel* du 25, débats parlementaires, page 1121).

« Dans cet état, la majorité de votre Commission s'est
« résolue à vous proposer de ne pas déclarer qu'il y avait
« lieu à reviser l'article 8 de la loi constitutionnelle du
« 24 février 1875. »

Le Sénat partagea cette manière de voir, et, finalement, ledit article 8 fut rayé de ceux compris dans le projet de revision¹.

Vainement, MM. Floquet et Allain-Targé voulurent-ils soumettre néanmoins la question à l'Assemblée Nationale en déposant une proposition additionnelle ainsi conçue :

« L'Assemblée Nationale interprétant la loi constitu-
« tionnelle du 24 février 1875, déclare que l'article 8 de
« cette loi doit être entendu dans ce sens que le droit
« d'initiative et de décision en matière d'ouverture de
« crédit ou d'établissement d'impôt appartient exclusive-
« ment à la Chambre des Députés. »

Cette proposition fut écartée par la question préalable².

Quatre ans plus tard, le 14 octobre 1888, Floquet, devenu Président du Conseil, déposa à nouveau, sur le bureau de la Chambre des Députés, un projet de revision contenant une disposition identique ; mais on sait que, le 14 février 1889, la Chambre prononça l'ajournement indéfini de ce projet ; ce qui amena, d'ailleurs, la chute du ministère.

Sans recourir à la voie toujours dangereuse d'une revision constitutionnelle, on s'est parfois aussi proposé de prévenir, au moyen d'une loi ordinaire, les conflits entre la Chambre des Députés et le Sénat. C'est à cette pensée

1. Séances du Sénat des 26 et 29 juillet 1884 (*Journal officiel* des 27 et 30, débats parlementaires, pages 1369 et 1399).

1. Séance de l'Assemblée Nationale du 13 août 1884 (*Journal officiel* du 14, débats parlementaires, page 162).

que répondait la proposition de loi suivante, déposée au Sénat, en mars 1885, par M. Marcel Barthe : « Aucun « des crédits inscrits dans le budget voté pour l'année « précédente ne peut être supprimé ou diminué que par « l'accord de la Chambre des Députés et du Sénat. En « cas de désaccord persistant, après deux votes successifs « de chacune des deux Assemblées, sur un crédit alloué « pour l'exercice précédent, le crédit est maintenu au « budget sans nouvelle délibération. »

La Commission d'initiative parlementaire, tout en constatant que le but poursuivi par M. Marcel Barthe ne serait pas atteint par la loi proposée et qu'à cet égard il n'y aurait pas lieu de la prendre en considération, a conclu cependant en sens contraire, l'idée même du projet de loi ayant paru devoir être retenue par le Sénat et pouvoir être le sujet d'une étude utile dans ses bureaux. « Quelque difficile que soit le problème posé, la « Commission, a-t-elle ajouté, croit qu'il n'est pas chimérique d'en chercher la solution. Déjà l'une et l'autre « Chambre ont prévu le cas où des conflits, nés à l'occasion d'une loi ordinaire, pourraient être arrangés par « des commissions mixtes élues dans certaines conditions. « Le règlement du Sénat, dans ses articles 130 et 131, et « le règlement de la Chambre, dans ses articles 144, 145 « et 146, contiennent, à cet égard, des dispositions qui « organisent la procédure à suivre. Mais le moyen d'entreprendre ainsi réglementé est insuffisant, en ce sens qu'il « n'amène pas nécessairement une solution. Or, quelque « utile que soit une loi ordinaire, il n'est pas nécessaire qu'elle soit votée dans un délai déterminé, tandis « qu'il est indispensable que le budget soit voté avant la « fin de chaque exercice courant. Il y aurait donc lieu, à

« ce point de vue, de compléter les dispositions réglementaires prises par les deux Assemblées¹. »

Il est regrettable que jusqu'ici ces vœux n'aient pas été réalisés et que la conférence prévue par les règlements de la Chambre des Députés et du Sénat soit purement facultative.

M. Morizot-Thibault², parlant de cette faculté laissée aux Chambres d'organiser des conférences à l'effet de préparer un texte commun, dit qu'elle s'explique dans la matière des lois ordinaires, où il n'est pas toujours utile d'aboutir, mais qu'on ne la comprend plus dans la législation de finances. Ici l'accord s'impose et laisser aux Chambres le pouvoir de rejeter l'entente constitue un réel danger. On aurait donc compris que, dans les différends budgétaires, la règle devînt obligatoire.

1. Rapport sommaire de M. de Marcère (*Journal officiel* d'avril 1885, annexe n° 280, page 644).

2. *Loc. cit.*, page 317.

Vu :

Le Doyen,

GLASSON.

VU PAR LE PRÉSIDENT DE LA THÈSE,

Paris, le 17 janvier 1900,

E. CHAVEGRIN.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

GRÉARD.

BIBLIOGRAPHIE

- BAGEHOT. — *La Constitution anglaise.*
- BATBIE. — *Traité de droit administratif.*
- BEAUREGARD. — *Éléments d'économie politique.*
- BÉQUET. — *Répertoire de droit administratif.*
- BLACKSTONE. — *Commentaire des lois anglaises.*
- BOUCARD et JÈZE. — *Éléments de la science des finances.*
- BOUTMY (E.). — *Études de droit constitutionnel.*
- BOUVIER et JÈZE. — *Revue critique de législation et de jurisprudence, 1897. La véritable notion de la loi et la loi annuelle de finances. Rôle du pouvoir législatif en matière de budget (étude de droit constitutionnel et administratif),* par Émile BOUVIER, professeur agrégé à la Faculté de droit de l'Université de Caen, et Gaston JÈZE, docteur en droit.
- CHAVEGRIN. — *A son cours.*
- CHÉNON. — *A son cours.*
- DALLOZ. — *Code des lois politiques et administratives annotées.*
- DUCROCQ. — *Cours de droit administratif et de législation française des finances, 7^e édition.*
- ESMEIN. — *Éléments de droit constitutionnel français et comparé, 2^e édition.*
- FOIGNET. — *Droit administratif.*
- FRANQUEVILLE (de). — *Le Parlement et le gouvernement britanniques.*
- GEORGES (Louis). — *Vote des lois de finances en Angleterre et aux États-Unis.*
- GLASSON. — *Histoire du droit et des institutions britanniques.*
- GOBLET. — *Revue politique et parlementaire, numéro de mai 1897.*

HALLAM. — *Histoire constitutionnelle de l'Angleterre.*

LÉON SAY. — *Dictionnaire des Finances.*

MAY (Erschine). — *Parliamentary practice*, 8^e édition. (*Traité sur les lois, la procédure et les privilèges du Parlement.*)

MILLER. — *Lectures sur la Constitution des États-Unis.*

MORIZOT-THIBAUT. — *Des Droits des chambres hautes ou sénats en matière de lois de finances.*

PIERRE (Eugène). — *Traité de droit politique, électoral et parlementaire.*

RÓSSI. — *Cours de droit constitutionnel.*

SAINT-GIRONS. — *Manuel de droit constitutionnel.*

SCHWARZ. — *Des Droits du Sénat français statuant en matière de finances.*

STEVENS (Ellis). — *Sources de la Constitution des États-Unis.*

STORY. — *Commentaires sur la Constitution fédérale.*

STOURM. — *Le Budget.*

THONISSEN. — *Commentaire sur la Constitution belge.*

WORMS. — *Essai de législation financière.*

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE I ^{er} . — Origines historiques de l'article 8 § 2 de la loi d 24 février 1875	7
CHAPITRE II. — Champ d'application de l'article 8 § 2	19
CHAPITRE III. — Impossibilité pour le Sénat de proposer les lois de finances et de les voter le premier	39
CHAPITRE IV. — Droit pour le Sénat de rejeter en bloc les lois de finances	51
CHAPITRE V. — Droit pour le Sénat d'amender les lois de finances.	59
<i>Section I.</i> — Constitution anglaise	61
<i>Section II.</i> — Constitution des États-Unis	68
<i>Section III.</i> — Charte de 1814.	72
<i>Section IV.</i> — Charte de 1830.	78
<i>Section V.</i> — Pratique parlementaire actuelle	85
<i>Section VI.</i> — Interprétation doctrinale de l'article 8 § 2	130
<i>Section VII.</i> — Tentatives de revision de l'article 8 § 2	140
BIBLIOGRAPHIE	149

